

LE CONTROLE DE L'ÉTAT SUR LES ENTREPRISES NATIONALISÉES

THÉORIE ET APPLICATIONS

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

présentée et soutenue le 8 Juillet 1958

PAR

GEORGES LESCUYER

Président : M. le Professeur J. RIVERO

Suffragants : { M. le Recteur M. PRELOT
M. le Professeur G. VEDEL

LIBRAIRIE GÉNÉRALE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

R. PICHON ET R. DURAND-AUZIAS

20, Rue Soufflot (V^e)

PARIS

1959



Digitized by the Internet Archive
in 2026

**LE CONTROLE DE L'ÉTAT
SUR LES ENTREPRISES NATIONALISÉES**

*La Faculté n'entend donner aucune approbation
ni improbation aux opinions émises dans les thèses.
Ces opinions doivent être considérées comme
propres à leurs auteurs.*

UNIVERSITÉ DE PARIS
FACULTÉ DE DROIT ET DES SCIENCES ÉCONOMIQUES

LE CONTROLE DE L'ÉTAT SUR LES ENTREPRISES NATIONALISÉES THÉORIE ET APPLICATIONS

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

présentée et soutenue le 8 Juillet 1958

PAR

GEORGES LESCUYER

Président : M. le Professeur J. RIVERO

Suffragants : { M. le Recteur M. PRELOT
M. le Professeur G. VEDEL

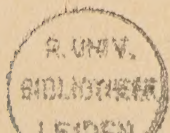
LIBRAIRIE GENERALE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

R. PICHON ET R. DURAND-AUZIAS

20, Rue Soufflot (V°)

PARIS

1959



A MES PARENTS

*« Car il contrôle tout, ce critique zélé.
« Et tout ce qu'il contrôle est fort bien contrôlé. »*

MOLIÈRE (Tartuffe, I, 1).

INTRODUCTION GÉNÉRALE

Dans l'organisation économique française coexistent deux formes de gestion différentes : les entreprises capitalistes, dont le mobile théorique est la recherche du profit, et les entreprises nationalisées qui doivent en principe fonctionner dans l'intérêt général.

C'est une coexistence active : les deux types d'entreprises ont d'étroites relations entre elles ; les fournisseurs et les clients de l'entreprise nationalisée sont surtout des entreprises capitalistes.

Cette situation est le produit d'une contradiction majeure : l'Etat reconnaît la propriété privée des moyens de production, mais le Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 déclare : « Tout bien, toute entreprise dont l'exploitation a ou acquiert, les caractères d'un service public national ou d'un monopole de fait doit devenir la propriété de la collectivité. » Si la Constitution du 5 octobre 1958 ne reproduit pas cette affirmation, elle laisse intact, au moins en principe le fait des nationalisations ; elle reconnaît même, dans son article 34, l'existence au sein de l'économie nationale de deux secteurs différents, public et privé.

Mais l'Etat ne peut agir envers l'entreprise nationalisée comme il le fait envers l'entreprise privée ; il doit s'assurer que la première poursuit effectivement la recherche de l'intérêt général, alors qu'il ne demande à la seconde que le respect des lois. Il ne peut donc admettre que l'entreprise nationalisée soit gérée comme le serait une entreprise capitaliste analogue.

Or, l'idéologie qui anime les nationalisations demande que l'Etat soit maintenu à l'écart des entreprises dont la propriété est attribuée à la Nation ; ce fut le vœu, plusieurs fois répété, de la Confédération

Générale du Travail qui élaborait un programme de nationalisation dès 1920 (I).

Pour résoudre cette première difficulté, le législateur français disposait en 1944 d'une série d'exemples concrets, tant nationaux qu'étrangers : des essais de nationalisations limitées avaient été faits en France avant la seconde guerre mondiale; la collectivisation de l'économie en U.R.S.S. et la politique du président Roosevelt aux Etats-Unis pour lutter contre les effets de la grande dépression de 1929 fournissaient des solutions en sens très différents (II).

Mais la situation économique de la France en 1944, lors de la Libération, imposait une action énergique de l'Etat pour reconstruire et rééquiper le pays. La nationalisation était, dans cette perspective, un moyen de direction économique. Les industries nationalisées sont, en effet, des industries clefs, d'une importance essentielle dans le cadre d'une politique de planification.

L'établissement des rapports de l'Etat et des entreprises nationalisées repose ainsi sur un dilemme : si l'idéologie de la nationalisation exige que l'Etat soit maintenu en dehors de l'entreprise nationale, la planification exige au contraire de cette dernière qu'elle obéisse aux directives de la puissance publique (III).

C'est à partir de ces données idéologiques et de ces éléments de fait que s'établit le contrôle de l'Etat sur les entreprises nationalisées.

LES ANTÉCÉDENTS IDÉOLOGIQUES DES NATIONALISATIONS DE 1944-1946

Le parti socialiste S.F.I.O. demanda dès les premières années du XX^e siècle une participation des ouvriers à la gestion des entreprises essentielles à l'économie du pays, et un contrôle de celles-ci par les consommateurs. Mais l'idée de nationalisation connut son plus grand retentissement lors du Manifeste de la Confédération Générale du Travail de 1920. C'est donc essentiellement dans la doctrine syndicaliste qu'il faut rechercher les origines de l'idéologie des nationalisations de 1944-1946.

Au Congrès de la C.G.T. de septembre 1919, les principes d'une réforme furent posés une première fois; les congressistes se dirent « partisans d'assurer la gestion des moyens de production par les « travailleurs eux-mêmes », tout en sachant bien que « l'organisme « d'Etat est incapable de (leur) apporter cette part de gestion... »

Devant le refus du Gouvernement d'instituer un Conseil National Economique pour discuter de ces réformes, la C.G.T. allait à partir de son Congrès d'Orléans en 1920, préconiser la nationalisation.

L'entreprise nationalisée fut définie ainsi : c'est un établissement exploité en vue des seuls besoins de la Communauté et qui n'a plus d'autre but que de procurer aux consommateurs le maximum d'utilité et d'économies. Son conseil d'administration doit comprendre des travailleurs, techniciens et administrateurs mais aussi des représentants des usagers dont le contrôle « garantira que l'intérêt général « ne sera pas sacrifié à l'intérêt corporatif » (1).

En fait, la position de la C.G.T. contenait une contradiction : la Confédération se disait résolument anti-étatiste (A) ; mais elle laissait dans ses projets de réforme une certaine place à l'Etat (B).

A. — L'anti-étatisme.

Le secrétaire général de la C.G.T., Léon Jouhaux, déclara au Congrès de la Confédération : « Nous n'entendons pas... remettre à « un fonctionnarisme périmé la direction de la production de laquelle « nous attendons une somme de bonheur plus grand... Ce que nous « voulons par la nationalisation, c'est le retour à la Nation des propriétés collectives et c'est l'exploitation sous le contrôle de la « Nation par la coopération des producteurs et des consommateurs, « de ces sources de vie et de progrès » (2).

Cette expression de « retour à la Nation » est l'élément essentiel de toute l'idéologie des nationalisations. Au socialisme se combine un anti-étatisme décidé.

L'hostilité à l'Etat est héritée des disciples de Proudhon, qui constituaient la majorité de la représentation française à la I^{re} Internationale. Dès le Congrès de 1919, la C.G.T. remplaça systématiquement l'Etat par la Nation. C'est la Nation qui a un droit social sur les biens de production et qui doit établir ce droit sur les richesses collectives (3).

La traduction de ces idées fut la nationalisation industrialisée,

(1) Cf. LÉON JOUHAUX : « Les Nationalisations en France », *Annales de l'économie collective*, juillet-octobre 1949, p. 186.

(2) Cité par RAMADIER, « Préhistoire d'une nationalisation », *Revue socialiste*, n° 81, p. 393.

(3) Cf. GOETZ-GIREY, *La Pensée syndicale française*, Armand Colin, 1948, p. 135.

réclamée par le Conseil Economique du Travail. La gestion des monopoles nationalisés doit être confiée à des conseils d'administration tripartites, composés de six représentants des ouvriers et techniciens, de six représentants des consommateurs et de six fonctionnaires.

Le rapport présenté au Conseil Economique du Travail par M. Bernard Lavergne, sous le titre de *Principes généraux d'une nationalisation industrialisée* manifesta clairement l'opposition entre la Nation et l'Etat. Celui-ci n'est investi à l'égard des entreprises nationalisées que des fonctions limitées de contrôle comptable et de désignation des administrateurs représentant la collectivité.

Lorsque la C.G.T. distinguait la nationalisation de l'étatisation, elle pesait ses mots (4). Au cours de la séance inaugurale du Conseil Economique du Travail son porte-parole, Léon Jouhaux, reprit la formule de Proudhon : « L'atelier fera disparaître le Gouvernement. » La première tâche à remplir était donc d'écarter l'Etat de l'entreprise nationalisée.

« Le glissement progressif des entreprises nationalisées vers le « monopole d'Etat aboutirait, non à la disparition du salariat, mais « à sa généralisation, non à l'émancipation des travailleurs, mais à « une civilisation totalitaire annihilant l'individu » (5).

B. — Les limites de cet anti-étatisme.

Mais les programmes syndicaux de la nationalisation industrialisée ne se traduisaient pas seulement par cet anti-étatisme.

Léon Jouhaux déclarait lui-même : « Le rôle de l'Etat reste cependant considérable, mais hors et en quelque sorte au-dessus des « sociétés nationales. »

Ce rôle était double. L'Etat devait arbitrer les conflits qui pouvaient surgir entre consommateurs et ouvriers dans les conseils d'administration. Il devait aussi assurer la direction de l'Economie, car tout en affirmant que la nationalisation n'était pas l'étatisation, les plans de 1920 et 1934 organisaient un dirigisme économique qui postulait l'intervention active de l'Etat.

Ainsi que le note M. Goetz-Girey, « il n'est pas certain que la « C.G.T. l'ait voulu, mais le Plan doit nécessairement, malgré ses « hésitations, renforcer l'autorité de l'Etat dans l'économie et « implique l'existence d'un Etat fort, gardien de l'intérêt général » (6).

(4) Cf. François PERROUX, *Droit social*, novembre 1945, p. 348.

(5) Cité par Edgar MILHAUD : « L'œuvre de Léon Jouhaux dans le domaine de l'économie collective », *Annales de l'économie collective*, novembre-décembre 1954, p. 358.

(6) *Op. cit.*, p. 139.

Ces antécédents idéologiques renfermaient donc une contradiction. Il appartenait au législateur de 1944-1946, à l'aide des exemples nombreux que lui fournissait le droit positif français et étranger, de déterminer dans quelle mesure et comment cette contradiction pouvait être surmontée.

II. — LES PRÉCÉDENTS

Bien que les expériences de nationalisation aient été très limitées dans la période comprise entre les deux guerres mondiales, le droit positif donnait des exemples nombreux d'entreprises gérées par des moyens différents de ceux de l'économie libérale, cela en France (A) comme à l'étranger (B).

A. — L'expérience française antérieure à 1939.

Les interventions de l'Etat dans la vie économique, avant 1939, prenaient les formes les plus diverses (7). Les formules les plus susceptibles d'inspirer le législateur de 1946 étaient au nombre de deux : le service public industriel et commercial, chargé de gérer dans l'intérêt commun une entreprise industrielle ou commerciale (nombre de ces organismes reçoivent l'appellation d'Office) et la nationalisation, introduite par le Gouvernement de Front populaire de 1936.

1° LES RELATIONS ENTRE L'ÉTAT ET LES OFFICES.

Le terme d'Office n'avait pas un sens technique très précis (8). Il répondait aux caractéristiques suivantes :

C'était un établissement public, doté en principe de l'autonomie de gestion et de la personnalité morale. Il échappait largement aux règles de droit public ordinaire. On ne pensait pas, en effet, pouvoir appliquer à ces organes nouveaux les règles normales du droit administratif et de la comptabilité publique. Des règles d'administration plus souples, plus proches des méthodes en vigueur dans l'industrie privée semblaient préférables. La formule du budget céda le pas à celle de

(7) Cf. J. RIVERO : « Les Interventions de l'Etat dans l'économie française, 1918-1948 », in *La Science politique contemporaine*, U.N.E.S.C.O., 1950, pp. 494 et suivantes.

(8) RIVERO, *loc. cit.*, p. 504.

l'état de prévisions des recettes et dépenses, qui devenait la base du contrôle des autorités de tutelle (9).

Mais la formule de l'Office fut employée de plus en plus souvent pour des organismes purement administratifs (Office national des Mutilés, Office national du Commerce extérieur, etc.), ce qui était contraire aux intentions du législateur. Celui-ci réagit contre cette tendance à faire vivre de trop nombreux services « en dehors du « contrôle du Parlement, en dehors même du contrôle du ministre « des Finances » (10).

Une loi du 28 février 1933 créa une commission pour examiner les réformes éventuelles. Ses conclusions furent nettes : « Les Offices « se sont multipliés sans aucune vue d'ensemble sur les exigences du « contrôle » (11). Elle regretta que le ministre des Finances n'ait eu le plus souvent à approuver ni leur budget, ni leurs comptes, et ait dû se contenter de donner seulement, en de rares circonstances, un avis préalable à cette approbation. Seuls, les Mines domaniales de la Sarre et l'Office national industriel de l'Azote, possédaient un contrôleur financier. Mais le Parlement n'avait aucun droit de regard et ne disposait même pas de renseignements statistiques. Des abus, et même des faits délictueux, étaient nés de cette absence de contrôle (12).

Avant même de connaître les conclusions de cette commission, le Parlement prit plusieurs mesures pour renforcer la surveillance des ministres et des Chambres. Il décida de faire exercer un contrôle préalable des projets de budget par les services compétents du ministère technique et du ministère des Finances (13). Le législateur décida en outre que les budgets des Offices devaient être communiqués au Parlement (14); les Chambres reçurent enfin la mission de procéder au contrôle *a posteriori* des comptes et résultats (15) de tous ces établissements.

Les conclusions de la commission, publiées quelques mois plus tard, allèrent dans un sens analogue. Le ministre ne devait pas avoir seulement un droit de contrôle sur la légalité des décisions du conseil d'administration; son pouvoir de tutelle devait s'étendre réellement aux actes mêmes de la gestion. L'autorisation expresse du ministre était

(9) Cf. « Inventaire de la situation financière 1913-1946 établi sur les instructions de M. Robert Schuman », in *Droit social*, n° 4, 1947, pp. 141-147.

(10) Rapport général de la Commission des Offices du 15 septembre 1935, J.O., Annexe 4 juin 1936, p. 438.

(11) Rapport cité page 439.

(12) Le rapport mentionne l'intervention Caillaux au Sénat, demandant « un contrôle strict des Offices », 30 juin 1930.

(13) Loi du 28 février 1933, art. 79.

(14) Loi du 24 décembre 1934, art. 27.

(15) Art. 80 de la loi du 28 février 1933 et art. 39 de la loi du 28 février 1934.

souhaitée pour les décisions les plus importantes; pour les autres, la commission considéra son approbation tacite comme suffisante (16).

La commission demanda surtout la création d'un corps de contrôle financier, dont les « représentants seraient délégués par le ministre des « Finances auprès de chacun des Offices », pour exercer une double surveillance en cours de gestion et *a posteriori*. Dernier point important, le rapport général suggéra la création d'une commission supérieure de contrôle, de caractère seulement consultatif, pour examiner les comptes d'exploitation et bilans annuels des sociétés d'économie mixte et des entreprises ayant fait appel au concours financier de l'Etat.

Ce rapport contribua à l'évolution du droit positif avec la création des contrôleurs d'Etat.

Le Gouvernement s'inspira en effet des conclusions de la commission des Offices pour élaborer deux décrets qui réorganisaient le contrôle.

Un décret du 25 octobre 1935 (17) décida la création de contrôleurs financiers, placés sous l'autorité du ministère des Finances et chargés du contrôle du fonctionnement financier des Offices et Etablissements publics de l'Etat dotés de l'autonomie financière. Leur compétence s'étendait « à toutes les opérations susceptibles d'avoir une répercussion « financière directe et indirecte ». Ces contrôleurs devaient être rémunérés par une contribution des établissements contrôlés. Ils étaient choisis parmi les membres de la Cour des comptes, de l'Inspection des Finances, les contrôleurs des dépenses engagées, etc. C'était donc un contrôle essentiellement administratif, avec cette nuance qu'un dixième du corps de contrôle pouvait être choisi parmi des personnes « spécialement qualifiées », « par leur compétence et leur expérience « professionnelle ».

Un second décret du 30 octobre 1935 (18), organisa le contrôle sur les entreprises ayant fait appel au concours financier de l'Etat. Les agents qui en étaient chargés avaient tous pouvoirs d'investigation sur pièces et sur place. Leur action se justifiait par l'apport en capital ou le prêt consenti par l'Etat.

Ces mesures étaient prises dans le but clairement énoncé de « rétablir l'autorité de l'Etat sur des services qui dépendent de « lui » (19).

(16) Rapport cité, p. 441.

(17) J.O., 31 octobre 1935.

(18) J.O., 31 octobre 1935.

(19) Rapport cité, p. 444.

2° LES RELATIONS ENTRE L'ÉTAT ET LES ENTREPRISES NATIONALISÉES AVANT 1939.

Le programme du Front populaire (20) réclama la nationalisation des industries de guerre et une modification du statut de la Banque de France, aux fins d'en faire la « Banque de la France ».

Ces deux points sont d'inégale importance. La loi du 24 juin 1936 procéda bien à une transformation de la Banque de France, mais ce n'était pas encore la nationalisation qui ne fut décidée qu'en 1945. La nationalisation des entreprises de production de matériel d'armement et de certaines usines de constructions aéronautiques fournit plus d'enseignements.

Le terme de « nationalisation » est employé ici dans deux sens très différents :

a) La production des matériels de guerre pour l'armée de terre et la marine était étatisée; l'Etat la prenait directement en charge et s'assurait une autorité absolue sur les entreprises ainsi « nationalisées ». Le décret du 17 août 1936 (21) définissait ainsi le contrôle assuré par l'Etat : celui-ci exerçait une surveillance générale sur la fabrication et la vente des matériels de guerre. Il devait recevoir communication de tous les procédés employés. C'était à lui qu'il appartenait de veiller à l'application des dispositions légales et réglementaires et de déterminer le montant exact des bénéfices (22).

b) La formule choisie pour la nationalisation de l'aéronautique fut beaucoup moins rigoureuse. Les six Sociétés Nationales de constructions aéronautiques créées prirent la forme de sociétés anonymes (23). L'Etat, étant l'un des actionnaires, reçut le droit d'exercer par l'intermédiaire de ses représentants, les pouvoirs de gestion et de contrôle définis par le décret-loi du 30 octobre 1935 (24). A côté de la surveillance interne assurée par les administrateurs qui le représentaient au Conseil d'administration, un fonctionnaire de contrôle était spécialement désigné pour suivre l'activité de la société. Ce fonctionnaire recevait les « pouvoirs d'investigation les plus « étendus, sur pièces et sur place, pour l'examen des documents « sociaux, des écritures, des comptes et du bilan » (25). Il pouvait

(20) Cf. *Le Populaire*, 11 janvier 1936.

(21) J.O., Lois et décrets, 18 août 1936.

(22) Art. 1^{er} du décret.

(23) Cf. décret du 16 janvier 1937. J.O., Lois et décrets, 19 janvier 1937.

(24) Cf. décret du 26 janvier 1937. J.O., Lois et décrets, 27 janvier 1937.

(25) Art. 10 du décret du 26 janvier 1937.

s'opposer aux décisions du conseil d'administration lui paraissant contraires « à l'indépendance de la société, aux intérêts financiers et « aux droits de l'Etat » (26). Il ne pouvait être passé outre à son veto que par une nouvelle délibération consacrant l'accord des administrateurs d'Etat, ou par une sentence arbitrale rendue dans les deux mois (27).

Nous retiendrons particulièrement la formule utilisée pour définir ce statut des sociétés nationales de l'Aéronautique : ce que l'on recherchait, c'était « le maximum de contrôle de l'Etat, dans le « maximum de liberté » (28).

3° LES RELATIONS ENTRE L'ÉTAT ET LA SOCIÉTÉ NATIONALE DES CHEMINS DE FER FRANÇAIS

Une convention du 31 août 1937, signée par les représentants des cinq compagnies concessionnaires, ceux des deux réseaux en Régie et le ministre des Travaux Publics, créa une Société d'Economie Mixte dont l'Etat possédait la majeure partie du capital, la Société Nationale des Chemins de Fer Français.

C'est une société anonyme régie par le Code de Commerce et la législation sur les sociétés anonymes, sous réserve de textes particuliers (29).

De nombreux avenants ont modifié la convention originale, mais dès l'origine l'emprise de l'Etat était considérable. Celui-ci avait la maîtrise des tarifs, et les bénéfices éventuels étaient répartis entre le Trésor et des fonds de réserve et de renouvellement du matériel. Un Commissaire du Gouvernement (30) siégeait au conseil d'administration dont il pouvait même, le cas échéant, provoquer la réunion (31). S'il ne donnait pas son accord aux dispositions projetées par le conseil au sujet du compte d'exploitation et du budget, il avisait le président qui était invité à provoquer une seconde délibération (32).

L'Etat se reconnaissait ainsi trois pouvoirs distincts : celui de participer à la gestion à titre d'actionnaire majoritaire, celui de surveiller de manière constante les actes du conseil d'administration, celui de décider des recettes de la S.N.C.F. en raison de l'incidence du coût des transports sur l'économie nationale.

(26) Art. 11.

(27) Art. 12.

(28) Pierre Cor, *L'Armée de l'air 1936-1938*, Grasset, 1939, pp. 174-175.

(29) Convention, art. 1^{er}.

(30) Le directeur général des transports au ministère des Travaux Publics.

(31) Convention, article 11.

(32) *Jurisclasseur administratif*, fascicule 160, n° 148.

B. — Les précédents en droit étranger.

De nombreux Etats étrangers pratiquaient également une intervention dans le domaine économique, avant 1939.

L'ampleur de leur action variait selon qu'ils admettaient ou qu'ils rejetaient la propriété privée des moyens de production.

Nous considérerons à titre d'exemple les formules adoptées en Grande-Bretagne, aux Etats-Unis et en U.R.S.S.

1° L'EXPÉRIENCE BRITANNIQUE AVANT 1939.

Le problème des rapports entre l'Etat et les entreprises publiques fut résolu dans le cadre de la « public corporation », c'est-à-dire d'un organisme décentralisé et doté d'un degré d'autonomie variable selon les hypothèses.

L'Etat devait l'utiliser comme moyen d'action dans tel secteur déterminé, mais il lui fallait respecter l'indépendance (business autonomy) de l'entreprise.

Si le terme de « public corporation » date seulement de 1926, l'institution est plus ancienne (33). L'Autorité du Port de Londres date de 1908; la British Broadcasting Corporation (B.B.C.) et le Central Electricity Board suivent de peu la première guerre mondiale.

a) *L'Autorité du Port de Londres* est chargée de gérer et de développer les activités de ce port, ce qui lui donne un rôle considérable dans la vie économique anglaise. Elle dispose de l'autonomie budgétaire.

Le ministère des Transports et le ministère du Commerce, ou Board of Trade, assurent la surveillance de sa gestion, mais dans une mesure réduite.

Le Parlement intervient souvent par le moyen de bills privés, c'est-à-dire par des décisions concernant la seule Autorité du Port de Londres, notamment pour les acquisitions immobilières; mais son droit de regard reste limité du fait même des restrictions apportées au contrôle du Board of Trade (34), car il ne dispose que d'un contrôle indirect, à travers la mise en jeu de la responsabilité politique du ministre intéressé.

Ce dernier est représenté au sein de l'Autorité, mais ses représentants ne peuvent obliger celle-ci à prendre telle position déter-

(33) Cf. FRIEDMANN, *The Public corporation, a comparative symposium*, Londres, 1954, p. 162.

(34) W.A. ROBSON, *Public enterprise*, Londres, 1937.

minée (35). Recettes et dépenses doivent faire l'objet d'un état communiqué annuellement aux pouvoirs publics; le ministre peut exiger une hausse des tarifs des prestations fournies par l'Autorité; mais dans la pratique ce droit n'a pas été utilisé avant la seconde guerre mondiale (36).

b) La B.B.C.

La B.B.C. est une corporation publique chargée d'organiser en Grande-Bretagne un service non commercial de radiodiffusion.

Elle apparaît, dès l'origine, remarquable par son indépendance à l'égard du Parlement et du Gouvernement. Son personnel n'est pas composé de fonctionnaires, ce qui diminue les pouvoirs de l'Exécutif. La direction de la corporation est assurée par un groupe de sept gouverneurs, nommés pour un temps assez long, cinq ans, et choisis en dehors de toute considération politique. En 1946, les gouverneurs sont : un médecin, un ancien député, un industriel, un journaliste, un écrivain et un banquier.

Sauf circonstances exceptionnelles, le Gouvernement ne peut exercer d'autorité directe sur la Corporation. Le Postmaster General délivre une licence qui permet à la B.B.C. d'émettre. Il lui impose d'agir de façon efficace, mais cette efficacité n'est définie nulle part. A cette exception près, il ne peut lui donner aucune directive.

Quant au contrôle parlementaire, il est établi que le Postmaster General est responsable de l'activité de la Corporation. Mais cette responsabilité n'est engagée devant les Communes que pour les matières de politique générale et nullement pour les questions de détail quotidien (37). Le Speaker de la Chambre des Communes écarte systématiquement ces dernières (day-to-day matters).

En résumé, la régie d'Etat apparaissait comme dépassée.

A partir du moment où une institution publique était en difficulté, les hommes politiques proposaient inmanquablement la création d'un « board » indépendant. On réunissait ainsi les avantages du service public et ceux que procurait la liberté à l'égard de la critique parlementaire ou administrative quotidienne (38).

(35) Déclaration aux Communes du Speaker, 1912.

(36) Plus exactement, ne l'a-t-il pas été avant 1937, ainsi que le note le professeur ROBSON.

(37) Rapport ULLSWATER, Communes, 29 avril 1936.

(38) Le professeur ROBSON préconisa en 1937 la création d'un corps de contrôle composé de spécialistes d'économie appliquée, de finances, de psychologie industrielle, de statistiques, d'organisation du travail, etc., auxquels seraient adjointes à mi-temps des personnes habituées aux questions administratives. Le but recherché était la diminution à son strict minimum du contrôle traditionnel de la Trésorerie qui « répond à des " conceptions dépassées ", du fait des personnes qui l'appliquent ». Le professeur ROBSON alla jusqu'à proposer de confier la surveillance des public corporations à des Cours administratives.

2° UNE EXPÉRIENCE AMÉRICAINE : LA TENNESSEE VALLEY AUTHORITY.

L'expérience de la Tennessee Valley Authority, T.V.A., aux Etats-Unis, a été, depuis son origine, en 1933, l'objet d'un engouement considérable. Dans « La Vallée du Miracle, " T.V.A. ", une aventure dans « le domaine de l'économie planifiée », Julian Huxley écrit : « Les « initiales de la T.V.A. sont en train de devenir le symbole d'une voie « nouvelle pour les démocraties : la possibilité d'obtenir tous les « avantages d'un plan coordonné sans recourir à l'enrégimentation « des Etats totalitaires » (39).

Les objectifs de la T.V.A. sont de favoriser la navigation dans le bassin du Tennessee, d'utiliser l'énergie hydraulique, de rendre à la culture les terres en friche et de reboiser (40).

L'Autorité de la Tennessee Valley est dirigée par un comité de direction (Board of Directors) de trois membres, dont l'un a les prérogatives de président (Chairman). Ces directeurs sont nommés pour neuf ans et renouvelés par tiers tous les trois ans. La section 4 des Statuts donne au Congrès le droit de les révoquer à tout moment (41). La section 6 accorde le même droit au Président des Etats-Unis, mais dans des limites étroitement définies : la révocation par le Chef de l'Etat ne peut intervenir qu'au cas de fautes précises.

a) *Le contrôle présidentiel.*

Cette restriction apportée à l'autorité présidentielle par les Statuts fut à l'origine de la première difficulté importante du fonctionnement de la T.V.A. Le premier Chairman de l'Autorité, le Dr A.E. Morgan, dénia au Président le droit de le révoquer ou de le suspendre et prétendit relever du seul Congrès. Le président Roosevelt passa outre et révoqua M. Morgan qui attaqua la T.V.A. devant la Cour de Knox County. Son argumentation reposait sur l'idée que la création d'une « public corporation » comme la T.V.A. impliquait la volonté de la part du Congrès de réduire au minimum le contrôle de l'exécutif. La Cour d'appel de circuit rejeta cette argumentation en décembre 1940 et la Cour Suprême refusa d'évoquer cette affaire en mars 1941.

La situation de la T.V.A. est, depuis lors, clairement établie : elle est responsable devant le Président comme elle l'est devant le Congrès.

(39) Editions « Transatlantique », New York, 1944.

(40) Cf. Joanny RAY : « Une expérience de planning démocratique, la T.V.A. », *Droit social*, 1947, pp. 344-356 et 1948,, pp. 9-17.

(41) Any member of said board may be removed from office at any time by a concurrent resolution of the Senate and the House of Representatives.

b) Le contrôle du Congrès.

La T.V.A. s'est efforcée depuis l'origine de se voir reconnaître une grande autonomie. Dans cette intention, elle a installé l'essentiel de sa propre administration dans la Vallée du Tennessee, ne maintenant à Washington qu'une petite équipe d'une dizaine de personnes.

Cette volonté décentralisatrice n'entraîne pas pour autant l'absence d'un contrôle du Congrès. Les deux Chambres disposent de pouvoirs étendus.

L'essentiel de ceux-ci réside dans le vote de crédits annuels, ce qui est assez différent des principes d'indépendance financière adoptés pour les premières « Corporations » américaines. Ce contrôle budgétaire a sa cause dans l'ampleur du programme de la T.V.A. et dans le fait que celle-ci a été créée sans être dotée d'un capital propre. Comme pour les crédits (appropriations) normaux, les demandes sont établies par le Bureau du Budget, organisme dépendant du seul Président des Etats-Unis, et approuvées par le Congrès (mais le contrôle budgétaire laisse intact le droit pour la T.V.A. d'utiliser ses propres revenus).

Le Congrès est également informé par un rapport annuel de la T.V.A., qui peut atteindre plusieurs centaines de pages. Les membres des Assemblées connaissent ainsi, entre autres choses, les recettes que l'Autorité tire des ventes d'énergie, comme la liste des membres du personnel dont le traitement dépasse 1.500 dollars par an.

Le troisième mode de contrôle est celui des comités d'enquête parlementaire. Un « Joint Congressional Committee » de ce type, c'est-à-dire un comité composé de cinq membres de chacune des deux Chambres du Congrès (trois démocrates et deux républicains), fut ainsi constitué, le 4 avril 1938, avec la mission de faire une vérification complète de l'administration de la T.V.A.

Les enquêtes de ce comité se déroulèrent d'une manière continue du 25 mai au 21 décembre 1938, à Washington, Knoxville (siège de la T.V.A.) et Chattanooga, autre importante ville du Tennessee. Elles donnèrent lieu à un rapport au Congrès daté du 1^{er} avril 1939.

Ce rapport est particulièrement instructif : il est signé de cinq membres « démocrates » et d'un seul « républicain » ; le « rapport de minorité » de trois des enquêteurs républicains manifeste la plus grande partialité contre l'entreprise, accusée, entre autres choses, de n'être « ni économique, ni efficace », et d'utiliser des procédés comptables « indéfendables ».

c) Le contrôle comptable.

Le contrôleur général des U.S.A., chef du « General Accounting

Office » créé en 1921, est l'agent habituel du Congrès pour le contrôle des dépenses gouvernementales.

Peu de temps après la création de la T.V.A., le contrôleur général John R. McCarl demanda que l'Autorité adresse mensuellement à Washington des comptes détaillés, alors que celle-ci entendait subir cette vérification comptable *a posteriori*, à son siège social, Knoxville. Le différend fut réglé en 1935 dans le sens voulu par la T.V.A.

Le principe est donc d'une vérification de tous les comptes, au moins une fois par année budgétaire, les agents du contrôleur général disposant de pouvoirs d'investigation sur pièces et sur place.

Le premier rapport général, en avril 1935, fut rédigé sur un ton particulièrement hostile envers le contrôlé. Le comité d'enquête de 1938 demanda que ce contrôle soit remplacé par une vérification annuelle faite par des experts commerciaux spécialement désignés par le Congrès. Dès 1938, des experts comptables privés furent ainsi chargés de vérifier les comptes de l'Autorité. Enfin, la loi du 21 novembre 1941 limita le champ des investigations du contrôleur général.

Mais celui-ci demeure chargé de l'établissement d'un rapport spécial, destiné au Président des Etats-Unis et au Congrès, par lequel il doit, le cas échéant, signaler les dépassements de pouvoirs et toute violation de la légalité dont la T.V.A. se rendrait responsable.

3° L'EXPÉRIENCE SOVIÉTIQUE.

L'article 4 de la Constitution soviétique déclare : « La base économique de l'U.R.S.S. est constituée par le système socialiste de « l'économie et par la propriété socialiste des instruments et moyens « de production, établie à la suite de la liquidation du système capitaliste d'économie, de l'abolition de la propriété privée des instruments et moyens de production et de la suppression de l'exploitation de l'homme par l'homme. »

L'Etat est propriétaire des « richesses naturelles », des entreprises industrielles, commerciales et bancaires, des entreprises de transport et des grandes entreprises agricoles. La gestion de ces entreprises est assurée par l'intermédiaire de Commissariats du Peuple, devenus « Ministères » depuis 1946. Mais l'Etat n'assure pas lui-même cette gestion sur une base administrative.

L'unité économique de base est l'usine, à la tête de laquelle se trouve un directeur unique, responsable en même temps de l'activité de l'usine et de la réalisation du plan.

Les usines sont regroupées en trusts ou en combinats.

Le trust est un organisme administratif économique qui groupe plusieurs usines de même nature. Il lui appartient de coordonner la

production et le travail de ces diverses usines, d'assurer leur ravitaillement en matières premières et de surveiller l'écoulement de leurs produits. Le trust constitue ainsi l'organe de contrôle à la fois administratif et technique de l'usine. Mais ce n'est pas un organe de contrôle indépendant. Le président qui le dirige dispose sans doute d'un pouvoir important, mais il est nommé et révocable par les instances administratives supérieures.

Le combinat est l'équivalent du trust sur le plan de la concentration économique verticale : au lieu de grouper des usines de même nature, il réunit des entreprises qui sont clientes les unes des autres. Il est dirigé par un comité directeur et un président, nommés et révocables dans les mêmes conditions que les dirigeants du trust. C'est à lui qu'appartient le contrôle des entreprises qui le constituent.

A l'échelon supérieur se trouvent les « glavki », qui sont des subdivisions des commissariats du peuple ou ministères. Les glavki peuvent être eux-mêmes subdivisés en sections qui n'ont pas la personnalité administrative, mais qui ont une compétence déterminée, généralement territoriale. Un décret du 10 novembre 1937 pose que les glavki et leurs sections sont chargés de la direction, de la planification, de la régularisation et du contrôle de l'activité des unités subordonnées. Ils nomment et révoquent les dirigeants des trusts.

Cette organisation est couronnée par les ministères industriels qui groupent toutes les directions principales et coordonnent leur activité.

Le système économique soviétique témoigne ainsi, dès avant la seconde guerre mondiale, d'une certaine décentralisation. Chacune des unités de ce système est chargée de la surveillance de l'unité inférieure. Le contrôle de l'autorité suprême est assuré par la planification.

Le plan soviétique « est constitué par un ensemble de décisions « liées les unes aux autres, qui déterminent quel sera le développement à venir de la vie économique, en définissant, à la fois les « objectifs de ce développement et les moyens de les atteindre » (42). Ce plan est impératif, c'est-à-dire qu'il se compose de décisions obligatoires pour les entreprises. Son élaboration marque à la fois les caractères et les limites du contrôle qu'il donne à l'Etat sur la gestion des entreprises.

Les directives du plan sont élaborées par les instances politiques supérieures du Parti communiste et du Gouvernement, en contact avec les organismes directeurs de l'Economie (le Gosplan). Elles déter-

(42) Ch. BETTELHEIM, *L'Economie soviétique*, volume XII du *Traité d'économie politique* G. Pirou, Sirey, 1950, pp. 420-421.

minent les buts à atteindre et les aspects généraux de la politique des prix et des salaires. Elles sont transmises successivement aux organismes politiques inférieurs et aux organismes de planification correspondant à ceux-ci. Elles atteignent ainsi chaque entreprise intéressée.

L'entreprise discute ces directives et peut même élaborer un « contre-plan ». Le projet mis au point par elle remonte la hiérarchie jusqu'au point de départ des directives initiales.

Le plan va être l'instrument essentiel du contrôle de l'entreprise, mais celle-ci aura participé, dans une certaine mesure, à son élaboration.

Ce contrôle a un quadruple aspect (43) :

1° Il est d'abord administratif, ce qui résulte naturellement de l'organisation hiérarchique que nous avons indiquée. Chaque unité transmet régulièrement un rapport d'activité à l'organisme supérieur. Au niveau suprême, le Gosplan ne se contente pas d'enregistrer ces comptes rendus, mais compare les moyens utilisés, les résultats obtenus et les tâches du plan;

2° Le contrôle est également financier; les entreprises qui disposent de l'autonomie financière, doivent, conformément au plan, équilibrer recettes et dépenses et réaliser un certain profit. S'il y a déficit, il faut demander une subvention qui amène un contrôle automatique. La fiscalité et le contrôle bancaire viennent compléter cette surveillance financière;

3° Un certain contrôle matériel est assuré sur les quantités de matières premières utilisées et de produits fabriqués;

4° Enfin, chaque entreprise possède des contrôleurs spéciaux qui vérifient la qualité des produits qui lui sont livrés par une autre entreprise.

Ces différents contrôles peuvent entraîner la destitution des dirigeants coupables d'une mauvaise gestion. Ils permettent de modifier le plan à temps en cas de nécessité.

A des degrés divers, ces trois expériences étrangères pouvaient servir de modèle au législateur français de 1944-1946. Mais celui-ci était confronté avec les difficultés économiques considérables de l'après-guerre.

(43) Ch. BETTELHEIM, *op. cit.*, pp. 450-451.

III. — LE DILEMME DE 1944-1946 : NATIONALISATION INDUSTRIELLE ET PLANIFICATION CENTRALISATRICE

Le 18 mars 1944, à Alger, le général de Gaulle préconisa un système économique capable d'assurer « la mise en valeur des ressources « nationales, non point au profit d'intérêts particuliers, mais où les « grandes ressources de la communauté appartiendront à la Nation, « où la direction et le contrôle de l'Etat s'exerceront avec le concours « de ceux qui travaillent et de ceux qui entreprennent. »

Ce discours plaçait côte à côte la Nation et l'Etat.

Le législateur de 1944-1946, sensible aux souvenirs du programme de la C.G.T., allait opposer ces deux entités dans une formule : « Nationalisation sans étatisation » ; mais les exigences de la situation économique au lendemain de la guerre entraînaient une contradiction semblable à celle impliquée par le programme syndical de 1934 : l'intervention de l'Etat était indispensable à la remise en route de l'économie.

Aux postulats de la nationalisation industrialisée (A), s'opposent dans une certaine mesure les conséquences de la situation économique et de l'organisation constitutionnelle (B).

A. — Les postulats de la nationalisation industrialisée.

La nationalisation est une mesure dirigée contre le capitalisme, mais le législateur refuse d'en faire une source de nouveaux pouvoirs pour l'Etat.

1° L'ANTICAPITALISME.

La nationalisation est essentiellement une mesure anticapitaliste, écrit le professeur Waline ; et elle ne peut se définir que négativement (44).

Cela tient pour partie à l'histoire politique française.

La guerre n'a pas effacé les souvenirs du passé, ceux de 1925 et de 1936. Subsiste toujours la volonté d'écarter les Deux Cents Familles, d'abattre le mur d'argent. On accuse depuis longtemps les capitalistes de réaliser des bénéfices considérables aux dépens de la collectivité. Ainsi reproche-t-on aux concessionnaires d'énergie

(44) *Droit social*, mars 1945, p. 84.

électrique de profiter de l'inexpérience des collectivités concédantes (45).

La défaite et l'occupation avivent ces souvenirs. Une partie de l'opinion accuse le grand patronat d'avoir collaboré avec l'ennemi (46). Pendant l'occupation, plans, programmes et professions de foi foisonnent. Ils ont une « tonalité commune » (47). Tous entendent réagir contre ce qui s'est passé depuis 1938. Les structures économiques et les mœurs politiques de l'avant-guerre sont jugées responsables de la défaite.

Le document essentiel pour comprendre cette époque est le programme du Conseil National de la Résistance, qui demande de « rétablir la France dans sa puissance, dans sa grandeur et dans sa « mission universelle ». Cela ne peut se faire que par l'instauration d'une « véritable démocratie économique et sociale, impliquant « l'éviction des grandes féodalités économiques et financières de la « direction de l'économie ». Cela suppose, par voie de conséquence, « le retour à la Nation des grands modes de production monopolisés ». C'est la formule de la C.G.T.

Le deuxième texte important est le Programme des Gauches de novembre 1945, qui pose que toute politique économique est vaine « sans la révision et l'extension de la notion de service public, sans « un minimum de grandes nationalisations ».

L'élimination de la gestion capitaliste répond ainsi à deux objectifs immédiats, d'ordre politique et économique :

a) Il s'agit d'abord de libérer l'Etat de l'emprise des trusts, d'éliminer les groupements d'intérêts privés qui menacent de devenir une puissance dans l'Etat (48).

Le grief est ancien; mais l'attitude de certains capitalistes pendant la guerre lui donne un relief nouveau. Cela se traduit par les « nationalisations-sanctions », dans lesquelles l'expropriation du capital privé ne donne lieu à aucune indemnisation. C'est le cas des Usines Renault et de l'Entreprise Gnôme et Rhône.

b) Le second objectif est de substituer à la recherche par les entreprises du plus grand profit possible le fonctionnement au profit de la collectivité, c'est-à-dire dans l'intérêt général.

Ces deux perspectives d'ensemble ne sont pas exclusives de préoc-

(45) WALINE, *Traité élémentaire de droit administratif*, 6^e éd., p. 400.

(46) WALINE, *Traité élémentaire*, p. 400; et FRIEDRICH, « La Démocratie constitutionnelle », P.U.F., 1958, p. 54.

(47) DELOUVRIER, *Politique économique de la France, Les Cours de droit*, 1953-54, V. p. 5.

(48) E. FAURE, *Revue politique et parlementaire*, n° 551, p. 206.

cupations moins importantes. Dans le domaine de la production, du transport et de la distribution de l'énergie électrique, le législateur veut mettre fin aux bénéfices réalisés par les concessionnaires. Le contrat de concession est apparu ici comme une « sorte d'association en participation » (49) dans laquelle la puissance publique concédante a toujours la mauvaise part. Elle ne dispose, en effet, même pas d'un droit de veto. Les pouvoirs de contrôle de l'Etat sont insuffisants. En fait, celui-ci est financièrement responsable d'actes de gestion auxquels il ne peut rien. Il est seulement amené à couvrir le déficit d'un concessionnaire, sans même pouvoir en surveiller étroitement la comptabilité.

2° L'ANTI-ÉTATISME.

L'anticapitalisme s'accompagne d'une deuxième négation.

Malgré certaines phrases du général de Gaulle (50), ce n'est pas à l'Etat que la gestion des secteurs principaux de l'économie doit être confiée. L'idée de l'Etat puissance publique incapable de gérer les affaires commerciales est sous-jacente aux nationalisations. Le législateur de 1944-1946 considérait l'entreprise comme une personnification de la Nation concrète, réelle, de la Nation qui travaille, de la Nation qui consomme.

C'était encore pour une part un souvenir de l'occupation; l'Etat n'avait pas bonne presse en 1945 après les essais du nouveau système politique de Vichy.

Mais, dans son principe même, la nationalisation exprime une certaine méfiance envers l'appareil étatique (51). Celui-ci ne peut sans doute être ignoré; et le Programme des Gauches, par exemple, précise que la Nation est représentée par le Gouvernement responsable devant le Parlement.

Cependant la Nation est l'élément important et un juriste peut écrire « l'Etat est un tiers par rapport à la Nation » (52).

Cette réflexion n'est d'ailleurs pas du goût de tous les juristes (53).

(49) WALINE, *Droit social*, art. cit., p. 87.

(50) Discours du 2 mars 1945 devant l'Assemblée Consultative : « l'Etat « doit tenir les leviers de commande...; c'est le rôle de l'Etat d'assurer lui-même « la mise en valeur des grands services de l'Energie... »

(51) Cf. PERROUX, art. cité, p. 348.

(52) A. MATER, « Réflexion d'un juriste sur une nationalisation », *Revue juridique de l'électricité et du gaz*, n° 15, novembre-décembre 1948.

(53) Cf. note BOULOUIS, sous C.E., 1^{er} décembre 1950, *Sirey*, 1951, III, p. 61; et encore « Nationalisation et démocraties », MERLE et BOULOUIS, *Dalloz*, 1950, Chr. XXVI, p. 27.

a) *Les idéologies en présence.*

Il y a peut-être dans cette opposition Etat-Nation un souvenir de Proudhon qui préférerait aux « fantômes politiques dont les figures « captivent notre imagination » les phénomènes de « l'économie socialiste » (54). Son opposition des droits de la Nation et des entreprises du Gouvernement est en tout cas à certains égards assez semblable à l'hostilité délibérée envers l'Etat que manifeste le courant des nationalisations (55).

Mais toutes les conceptions politiques et philosophiques en présence en 1945 ne sont pas semblables. Pour les uns, la nationalisation est une étape vers le dépérissement de l'Etat, pour d'autres, elle est la condition indispensable à la réalisation d'une véritable démocratie politique; pour d'autres encore, c'est la manifestation d'un idéal communautaire de style chrétien. Peut-être enfin n'est-ce pour le général de Gaulle autre chose qu'un moyen d'affirmer plus solidement l'union des Français (56).

Cette confusion des tendances explique qu'à côté de Proudhon, on reconnaisse l'influence de Saint-Simon : la nationalisation est un moyen de substituer l'administration des choses au gouvernement des hommes.

b) *Les solutions possibles :*

Mais l'anti-étatisme n'est pas général : l'opinion apparaît divisée entre deux tendances principales :

1° Pour la première de celles-ci, l'anticapitalisme est le seul élément déterminant des nationalisations; il n'est pas question d'éliminer l'Etat, bien au contraire. Les tenants de cette thèse affirment que seuls des représentants du Gouvernement peuvent faire prévaloir l'intérêt général aux conseils d'administration des entreprises nationalisées. Le directeur général doit détenir seul entre ses mains la réalité du pouvoir.

C'est la conception de certains dirigeants du M.R.P.; c'est également celle des cadres supérieurs de l'administration;

2° La seconde tendance est représentée essentiellement par la Confédération Générale du Travail et par les partis politiques de gauche. Elle repose au contraire sur le postulat de la souveraineté du conseil d'administration de composition tripartite, au sein duquel les repré-

(54) *Idee générale de la Révolution au XIX^e*, p. 128.

(55) Cf. MERLE et BOULOUIS, *Chr. cit.*

(56) Cf. ROBIN, « Essai sur la représentation des intérêts dans l'organisation des entreprises publiques », *Revue du droit public*, 1957, n° 5, p. 834.

sentants des consommateurs et des ouvriers ne peuvent être mis en minorité par les représentants de l'Etat. Les entreprises nationalisées doivent être « la chose de la Nation », et cela implique que le conseil d'administration, que l'Etat ne peut jamais dominer, gouverne effectivement l'entreprise (57).

c) Les réalisations pratiques.

Les opérations de nationalisation obéissent à ces deux conceptions maîtresses : les mesures prises par le Gouvernement provisoire du général de Gaulle traduisent la tendance étatiste. Celles de la première Assemblée Nationale Constituante, à partir de 1946, sont au contraire une réalisation des aspirations syndicalistes.

1. — LES NATIONALISATIONS DU GOUVERNEMENT PROVISOIRE.

L'ordonnance du 13 novembre 1944 organisa le contrôle des Houillères Nationales du Nord et du Pas-de-Calais selon le mode en vigueur pour les Offices administratifs. Elle se justifiait par la particulière gravité de la situation charbonnière; elle était en partie contrebalancée par la mise au point d'un statut du mineur.

Mais elle fut critiquée sévèrement comme contraire aux impératifs de la nationalisation industrielle, et dans le rapport (58) qu'il présenta en 1946 au nom de la commission de l'Equipement national et de la Production sur le projet de nationalisation de l'industrie des combustibles minéraux, M. Henri Martel recommanda au Gouvernement de ne pas créer d'organismes aussi lourds que les Houillères Nationales du Nord et du Pas-de-Calais, pour lesquelles il demandait un allègement de structure (59).

La deuxième manifestation positive de la tendance étatiste apparaît dans la création de la Régie Nationale des Usines Renault.

L'ordonnance n° 45.68 du 16 janvier 1945 emploie un vocabulaire très différent de celui des lois de nationalisation ultérieures. La nationalisation est ici obtenue par « attribution à l'Etat » de l'actif et du passif. Il n'est aucunement question de la Nation, sinon dans la raison sociale de l'établissement qui est appelé Régie Nationale.

(57) A ces deux tendances étatistes et syndicalistes, M. Byé en ajoute une troisième qu'il qualifie d'autonomiste. La conception autonomiste est antiétatiste, mais elle se refuse à une aliénation des droits et des responsabilités économiques entre les mains de groupes d'intérêts. Elle demande la création de Conseils supérieurs, indépendants du pouvoir politique, pour chaque secteur nationalisé. Mais le droit positif témoigne surtout d'une lutte entre les tendances étatistes et syndicalistes.

(58) Assemblée Nationale Constituante, annexe au procès-verbal de la deuxième séance du 9 avril 1946, n° 945.

(59) Rapport, p. 5.

L'exposé des motifs est particulièrement significatif : « l'Etat doit « (donc) non seulement veiller à la remise en route rapide des Usines « Renault, mais encore lui fixer des programmes de fabrication corres- « pondant aux besoins du pays, contrôler l'amélioration progressive de « ses moyens de production et des conditions de travail de ses « ouvriers ». Si l'on pose le principe d'une conciliation entre la souplesse de fonctionnement indispensable à l'industrie et le contrôle rigoureux des deniers publics, c'est en affirmant « la ferme volonté « de l'Etat de diriger, conformément à l'intérêt général, une branche « d'activité d'importance primordiale pour l'économie du pays ».

Le Gouvernement provisoire fit donc une large part à la tendance étatiste, mais cela ne doit pas être exagéré. Le Statut des Houillères du Nord n'est, en effet, que provisoire et répond à la nécessité de faire face à un problème urgent. Celui de la Régie Renault reprend surtout le schéma d'organisation établi antérieurement par le propriétaire évincé, Louis Renault, c'est-à-dire que l'accent est mis sur les pouvoirs du président directeur général.

2. — LES NATIONALISATIONS DE LA PREMIÈRE ASSEMBLÉE NATIONALE CONSTITUANTE.

La tendance syndicaliste triompha avec les lois de nationalisation de 1946, surtout dans le secteur de l'énergie. Elle s'exprimait par une formule : « nationaliser n'est pas étatiser ».

Les travaux parlementaires de la première Constituante donnent des indications fort utiles à cet endroit.

« La réforme ne doit conduire à aucune fonctionnarisation des « industries qui doivent être rationnellement réorganisées et gérées « suivant les méthodes industrielles et commerciales... » Ce sont les termes du projet de loi relatif à la nationalisation de l'électricité (60) qui sont les plus intéressants à bien des égards.

Le mot d'ordre était : il faut pourchasser l'esprit bureaucratique, que M. Ramadier qualifia d' « ennemi de la nationalisation » (61) ; la voie est celle de la « socialisation et non de l'étatisation ».

Cette position s'explique par une simple question de fait. La nature des entreprises à nationaliser impose que le droit public soit écarté et qu'on leur laisse la liberté d'action dans l'ordre financier, ce qui n'est pas nouveau (62).

(60) Déposé le 18 janvier 1946.

(61) Rapport sur le projet de loi nationalisant l'électricité et le gaz, annexe au procès-verbal de la deuxième séance du 13 mars 1946 de la Constituante.

(62) Cf. RIVERO, *Jurisclassueur civil*, annexe, n° 379.

Mais les débats montrent qu'il s'agit d'une tendance profonde de l'opinion parlementaire.

Le 22 mars 1946, M. Laniel, cependant représentant d'un parti qui a des opinions assez différentes de celles de M. Ramadier sur les questions économiques, estime avec ce dernier que livrer l'industrie électrique à des formules administratives et la placer sous un régime « qui peut convenir au contrôle mais qui entrave l'exécution », « c'est l'assassiner » (63).

Cette rencontre n'est pas un phénomène isolé.

La formule « nationalisation sans étatisation » apparaît indispensable au M.R.P. qui, par la voix de M. Poimboeuf, fait connaître son « vif désir de ne pas voir l'Etat devenir le maître des entreprises « nationalisées... » (64). Elle se retrouve dans les paroles de M. Pineau, rapporteur général de la commission des Finances, pour la nationalisation de la Banque de France et des grands établissements de crédit, et membre du Parti socialiste. En bref, elle constitue le véritable leit-motiv de tous les débats parlementaires de l'époque.

Cette quasi-unanimité a de quoi surprendre. La commune volonté des partis marxistes et des partis libéraux d'écarter l'Etat de la gestion des entreprises nationalisées n'est, en fait, que la traduction de mobiles fort différents.

Pour les partis marxistes, la politique de nationalisation est un des aspects de la lutte pour l'établissement d'une démocratie sociale. Cela se manifeste par la participation à la gestion des organisations syndicales les plus représentatives, mais aussi par une stricte limitation des pouvoirs de l'Etat. L'Etat bourgeois est un moyen d'oppression à l'usage des oligarchies économiques.

Pour les partis libéraux, l'autonomie de l'entreprise nationalisée est un moindre mal. Eviter que l'Etat ne devienne lui-même industriel est une manifestation du libéralisme économique.

B. — Nécessité d'une intervention de l'Etat.

Mais le législateur de 1946 ne pouvait écarter totalement l'Etat de l'entreprise nationalisée. L'intervention de celui-là dans la gestion de celle-ci était imposée par le bon sens et par des motifs politiques évidents. Mais surtout, la période des nationalisations était celle où la France allait faire l'expérience de la planification : or, celle-ci n'a de sens que par la direction de l'Etat.

(63) J.O. du 23 mars 1946.

(64) Cf. J.O. du 28 mars 1946.

1. — *Le bon sens veut que tout acte humain, étant susceptible d'erreur, soit vérifié.* — L'action des dirigeants des entreprises nationalisées n'échappe pas à cette règle. Il est presque naturel que la charge de surveiller cette action appartienne aux organes de l'Etat.

2. — *L'Etat y trouve d'ailleurs un intérêt politique.* — La nationalisation n'est pas seulement l'élimination des capitalistes. Dans certains cas, elle se traduit aussi par une concentration économique. Il ne peut être question de laisser totalement libre le directeur général ou le président d'une entreprise à laquelle la nationalisation donne des moyens d'action considérables. Quelle que soit sa philosophie, aucun Etat ne peut dire qu'il n'assurera aucun contrôle. Ce serait tomber dans la technocratie pour éviter la bureaucratie économique. Il est essentiel que le pouvoir arrête le pouvoir; et seul l'Etat peut mettre un frein à une trop grande puissance de l'entreprise nationale.

3. — *Mais la planification est la cause essentielle de l'intervention de l'Etat.*

Des motifs d'ordre économique appellent une action de l'Etat. Les uns tiennent aux circonstances de fait de l'après-guerre, les autres sont impliqués par le principe d'une nouvelle politique, celle de la planification.

a) Les circonstances :

Le pays sortait très appauvri de la guerre. En 1944, le Gouvernement devait remettre la production en marche; ce n'est qu'ensuite qu'on envisagera de véritables réformes de structure. Dans l'immédiat, il fallait un organe de direction et de coordination économiques (65) pour mener à bien la reconstruction et le rééquipement. Cela postulait nécessairement une intervention de l'Etat.

Les nationalisations vont précisément s'appliquer aux points de rupture de l'économie, aux goulots d'étranglement et donner au Pouvoir une action de direction sur l'économie.

L'entreprise nationalisée doit donc assurer d'une façon plus satisfaisante pour la collectivité la marche de services essentiels et l'approvisionnement en produits indispensables.

b) Les principes :

Mais la notion de « plan économique » implique une action de plus longue durée sur les activités des entreprises nationales.

L'Etat doit déterminer les objectifs généraux du plan qui a pour objet, selon les termes de l'article 25 de la Constitution du 27 octo-

(65) Cf. PERROUX, art. cit., p. 348.

bre 1946, d'assurer « le plein emploi des hommes et l'utilisation rationnelle des ressources matérielles ».

Or, les industries nationalisées sont des industries clefs; elles correspondent largement dans le cadre du premier Plan de modernisation et d'équipement, le Plan Monnet, aux « secteurs de base ». Sont ainsi appelés les domaines pilotes de l'économie nationale, ceux qui commandent le relèvement de la production et celui du niveau de vie de la population.

L'action de l'Etat sur la politique des entreprises nationalisées doit donc s'exercer dans deux directions :

1° Il faut fixer impérativement à ces entreprises, considérées séparément, des objectifs de production et de rendement. Il ne peut, en effet, être question de laisser la détermination des buts à la discrétion de l'exécutant dans une économie planifiée, même partiellement (66). Selon la formule des économistes, l'économie doit être dirigée du centre et non de la périphérie. Le technicien ne doit avoir que la responsabilité des moyens d'une politique.

Le rôle de l'Etat est d'autant plus important qu'il doit se prononcer en fonction d'arguments qui ne sont pas tous rationnels, car il lui faut tenir compte de l'opinion publique (67).

Les questions de salaires et de tarifs sont d'autres exemples de la nécessité dans laquelle l'Etat se trouve d'intervenir. La planification suppose une politique globale. La masse des salaires versés par les divers employeurs est un des éléments de cette politique. Or, l'entreprise nationalisée, en raison des ambitions sociales que suppose sa création, est largement une entreprise pilote. Une augmentation de ses salaires risque d'avoir des répercussions sur la politique sociale de toutes les entreprises du pays.

De la même manière, il est évident que l'Etat ne peut laisser les nationalisations maîtresses absolues de leurs tarifs. Accorder la liberté de tarification peut aboutir à la naissance de nouvelles féodalités à la place de celles que l'on prétend combattre. Mais cela revient surtout à priver la planification d'un de ses moyens d'action essentiels. Le prix de l'électricité et le prix du charbon commandent largement l'économie du pays; leur niveau peut décider du maintien ou de la disparition d'une activité. Dans le cadre d'une politique dite d'aménagement du territoire, c'est-à-dire de planification de type géographique, cette détermination des tarifs est essentielle pour contraindre une industrie à se fixer à un endroit donné.

(66) Cf. Léon JOUHAUX, « Les Nationalisations en France », *Annales de l'économie collective*, juillet-octobre 1949, p. 187.

(67) Cf. Jean MEYNAUD, « Les Techniciens et le pouvoir », *Revue française de science politique*, VII, n° 1.

Tout cela ne signifie évidemment pas que le responsable de l'exécution perde la liberté de déterminer les modalités de cette exécution. Mais les entreprises nationales doivent agir dans le cadre de certaines directives générales de la puissance publique. Elles sont une pièce maîtresse pour la mise en place de l'économie globale du pays.

2° La politique de planification exige en second lieu l'établissement d'une coopération entre les entreprises nationalisées elles-mêmes, et entre celles-ci et les entreprises privés.

L'Etat dispose seul de l'autorité nécessaire pour assurer cette collaboration des industries nationales entre elles. Il a seul qualité pour arbitrer par exemple un conflit éventuel entre les entreprises productrices de charbon et d'électricité sur le point de savoir si l'électricité d'origine thermique doit être produite près des lieux d'extraction de la houille ou, au contraire, près des centres de consommation. L'autonomie de l'entreprise nationalisée a ainsi sa limite dans celle d'une autre entreprise nationalisée, limite qu'il appartient à l'Etat de déterminer.

Cette intervention de la puissance publique est rendue encore plus nécessaire par les caractères mêmes de la nationalisation. La nationalisation n'est pas la collectivisation; il y a entre les deux opérations une différence de mesure. La collectivisation embrasse la totalité de l'économie nationale, la nationalisation ne porte que sur des îlots limités (68). Deux économies coexistent donc, comme nous l'avons déjà noté, et c'est à la puissance publique qu'il appartient de les faire vivre ensemble.

Le même problème se pose dans tous les pays où l'entreprise nationalisée ne représente qu'une part de l'économie. Il se pose ainsi en Angleterre dans les mêmes termes qu'en France. Un porte-parole du Gouvernement travailliste de 1945-1950 l'exprimait ainsi : « Le but recherché a été une coopération entre des industries nationalisées fournissant les services de base d'un côté, et, de l'autre, un groupe beaucoup plus large d'entreprises privées comprenant la grande majorité des industries spécialisées, des entreprises commerciales, et des sociétés de distribution » (69). Pour mener à bien cette coopération, il faut un cadre général d'organisation et des instruments de contrôle qui peuvent être déterminés par la seule puissance publique.

Les liens entre nationalisation et planification sont donc très étroits. Certains vont même jusqu'à dire, comme le fait Carl J. Frie-

(68) Cf. F. PERROUX, art. cit., *Droit social*, 1945, p. 347.

(69) Cité par Carl J. FRIEDRICH, « La démocratie constitutionnelle », P.U.F., 1953, pp. 50-51.

drich, que nationaliser n'a guère de signification en l'absence d'un plan économique dans lequel les industries nationales reçoivent un rôle bien déterminé à jouer (70).

Le législateur français de 1944-1946 se montra très sensible à ce lien entre planification et nationalisation.

Les rapporteurs présentèrent d'ailleurs les mesures de nationalisation à la fois comme un moyen de rationalisation et un instrument de planification (71). La nationalisation de l'énergie par exemple et celle du crédit apparaissaient à M. Buron, rapporteur pour avis de la commission des Finances, comme des moyens d'assurer « plus » efficacement que par les méthodes actuelles de contrainte et de « réglementation, la direction de l'économie du pays ».

L'existence de ces préoccupations économiques amène, selon les termes de la *Revue d'Economie Politique* (72), à distinguer deux fonctions de l'Etat : une fonction d'industriel et une fonction d'arbitre. S'il peut se décharger sur les entreprises nationalisées elles-mêmes de la première, il ne peut en aucune façon négliger la seconde. Cela fixe les limites de l'antiétatisme des mesures de nationalisation de 1944-1946.

Les cadres constitutionnels existants conduisent de même à admettre l'intervention de l'Etat sur l'activité de l'entreprise nationalisée.

4. — Les clauses constitutionnelles de l'intervention de l'Etat.

La création des entreprises nationalisées est une mesure de socialisation, mais elle ne modifie pas les cadres constitutionnels. La tâche de ces entreprises est en large part de réaliser la politique gouvernementale : cela implique une double surveillance, de l'Exécutif et du Législatif.

Le Gouvernement lui-même, s'il renonce à faire administrer les entreprises directement par les organismes administratifs centraux pour les raisons de principe indiquées et pour des raisons d'efficacité, n'en renonce pas pour autant à contrôler leur activité. La nationalisation aboutit à remettre à un petit nombre d'hommes des pouvoirs considérables. Le problème fondamental, du point de vue démocratique et constitutionnel, consiste donc à élaborer un système qui établisse et sanctionne leur responsabilité. Celle-ci doit être mise en jeu devant le Gouvernement lui-même.

(70) *Op. cit.*, p. 54.

(71) Rapport PINEAU, J.O., D.P., A.N., décembre 1945, pp. 153 et ss., et rapport RAMADIER, *ibid.*, mars 1946, pp. 1003 et ss.

(72) « L'Etat industriel et l'Etat arbitre », *Revue d'économie politique*, juillet-septembre 1946, p. 333.

Mais le principe du régime parlementaire est que les ministres ont à répondre de leur action devant le Parlement. Par le moyen du contrôle parlementaire, il appartient aux Assemblées élues, de surveiller les services administratifs. Mais c'est une surveillance indirecte. Ces services n'ont pas à répondre eux-mêmes devant le Parlement.

Pour les entreprises nationalisées, au contraire, une difficulté surgit. Doivent-elles être responsables devant l'Exécutif seul ? Doivent-elles être soumises au contrôle direct des Assemblées parlementaires ? Celles-ci sont en effet les représentantes de la Nation propriétaire, et on peut concevoir qu'elles se reconnaissent de ce fait un droit de surveillance directe sur la gestion des entreprises nationalisées.

La pratique a résolu le problème en ce sens au moins de 1946 à 1958, comme nous le verrons ; il reste que dès 1944-1946, il était certain que les entreprises nationales devraient rendre compte de leurs activités à l'Exécutif ou au Législatif, voire aux deux.

Sans doute certains niaient-ils que cette intervention des organes supérieurs de l'Etat fût nécessaire, prétendant que « la Nation, entité « abstraite et impersonnalisable, ne pouvait apparaître et agir dans « le monde juridique... que sous les aspects d'établissements publics « nationaux » (73). Mais cette objection n'est pas recevable.

L'opposition de l'Etat et de la Nation manque, en effet, de bases constitutionnelles.

Cette opposition n'existerait sans doute pas si, selon le vœu de Proudhon, il n'y avait pas de Constitution, si le Gouvernement était aboli, si l'Etat disparaissait. Mais il y a une Constitution et il y a un Etat, sans doute parce que la Société a « besoin qu'on la remonte », besoin aussi qu'on « lui batte la mesure » (74).

La Nation est, dans la conception traditionnelle héritée de la Révolution française, une entité morale qui prend figure en devenant Etat. Pour se manifester, elle doit être personnifiée. En droit public français, la Nation n'a d'autre personnification possible que l'Etat.

La volonté du législateur de 1946 de faire en sorte que les établissements nationalisés soient des « personnifications juridiques de la « Nation propres à certains intérêts de celle-ci », selon la formule de M. Vedel, ne fait aucun doute.

Mais il faut constater qu'elle est en opposition avec les principes de la démocratie politique qui animaient la Constitution du 27 octobre 1946 (75). La représentation de la Nation en 1946 reste essentielle-

(73) MATER, art. cit., p. 614.

(74) Cf. *La Voix du Peuple*, n° 89, 29 décembre 1849.

(75) Cf. LAUBADÈRE, « Droit des services publics », *Les Cours de droit*, 1956-1957, p. 94.

ment politique, malgré l'attachement à la démocratie économique manifesté par le Préambule.

Dès ce moment, dès la naissance des entreprises nationalisées, le principe d'un contrôle parlementaire existe en puissance (76); l'atténuation progressive de l'idéologie de la nationalisation à partir des années 1947-1948 ne fait que le confirmer.

Il n'est donc pas possible que la puissance publique observe à l'égard des entreprises nationalisées une attitude de « détachement » quasi idéal » selon les propres termes de M. Drago (77).

Ce n'est pas ici le lieu de discuter le caractère de service public des entreprises nationalisées, ce qui supposerait au préalable, le choix d'une définition du « service public » (78); nous pouvons seulement noter que dans la mesure où l'entreprise nationalisée recherche l'intérêt général, il appartient à l'Etat de la contrôler.

Le problème des relations de l'Etat et de l'entreprise nationalisée repose donc sur ce dilemme fondamental : l'idéologie des nationalisations est largement antiétatiste; le droit constitutionnel et les exigences de la politique économique postulent une intervention de l'Etat.

IV. — ANNONCE DU PLAN

Les rapports entre les entreprises nationalisées et l'Etat, peut-être en raison de cette contradiction, demeurèrent imprécis dans les lois de nationalisation. Chacune d'elles définit le cas d'une industrie particulière. Aucun principe d'ensemble ne fut posé par aucun texte; et le statut général des entreprises nationalisées attendu depuis 1946 n'est toujours pas voté par le Parlement douze années plus tard, en 1958.

Une évolution continue, qualifiée par certains de revanche de l'Etat contre la Nation (79), ajoute une complexité sans cesse croissante à une

(76) Cette tendance existe même dès le projet de Constitution du 19 avril 1946, dont l'article 47 stipule que le peuple français exerce sa souveraineté par ses députés à l'Assemblée Nationale. Déjà, dans ce projet, la manifestation de démocratie économique que constitue le Conseil Economique est limitée, puisque l'Assemblée politique peut passer outre à ses avis. Le rapporteur du projet, M. Pierre Cor, insiste d'ailleurs sur l'idée que cette assemblée est la seule autorité à laquelle la souveraineté soit déléguée par la Nation. A plus forte raison, ne peut-il donc être question d'une délégation à une entreprise nationalisée.

(77) La crise de la notion d'établissement public, p. 218.

(78) Sur ce problème, voir : CORAIL, La crise de la notion juridique de service public en Droit administratif français, L.G.D.J. 1954. et particulièrement la III^e partie de cet ouvrage : « La notion de service public et les entreprises issues des nationalisations postérieures à 1944 », pp. 233-335. On notera que, pour M. WALINE, la nationalisation peut s'analyser soit en une transformation du mode de gestion d'un service déjà public, soit en une transformation d'une entreprise privée en service public, *Droit social*, 1945, p. 84.

(79) MATER, art. cit.

notion qui n'a jamais été définie : celle du contrôle que l'Etat peut exercer sur ces entreprises.

Dans cette élaboration d'un droit nouveau, le législateur cherche à s'inspirer des mécanismes anciens; mais les expériences analogues faites en de nombreux pays étrangers montrent à quel point est difficile la découverte d'une solution originale.

Toutefois, la réalité est peut-être moins complexe que la lecture des multiples arrêtés et décrets ayant pour objet la surveillance des entreprises nationalisées ne le laisserait supposer. Cette lecture conduit en effet à une conclusion pessimiste : comment est-il possible de gérer des entreprises industrielles et commerciales dans un tel enchevêtrement d'autorisations préalables et de contrôles *a posteriori* ?

Si le « système » ne s'est pas arrêté, cela tient dans une large mesure à l'action des hommes qui avaient la responsabilité de son fonctionnement. Contrôleurs et contrôlés ont dû interpréter l'intention du législateur dans le sens le plus optimiste. Ils ont dû supposer que celui-ci n'avait pas voulu condamner les entreprises nationalisées à l'inaction, mais qu'il avait seulement cherché à garantir le mieux possible l'intérêt national.

Ceci explique que le contrôle des entreprises nationalisées par l'Etat soit quelque peu différent dans les faits de ce qu'il apparaît dans les textes.

On envisagera ce contrôle sous ces deux aspects : celui du droit écrit d'abord; celui des applications dans le cas de deux entreprises choisies à titre d'exemple, la Régie Nationale des Usines Renault et l'Electricité de France ensuite. Ces deux points constitueront les deux parties de cette étude :

I. — *Le droit des contrôles.*

II. — *Le fonctionnement des contrôles de 1946 à 1958.*

PREMIERE PARTIE

LE DROIT DES CONTROLES

« La nationalisation est comme un tambour : ça fait beaucoup de « bruit, mais il n'y a rien dedans. » Cette formule du président Edouard Herriot (1) est sans doute un peu partiiale. Le principe de la dépossession des monopoles de fait, avant de passer dans le Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, fut d'ailleurs pendant de nombreuses années un des thèmes de discussion des Congrès du Parti républicain radical et radical socialiste dont M. Herriot était le président.

L'image nous paraît mieux convenir à la notion du contrôle que l'Etat doit exercer sur les entreprises nationalisées. Le terme même de « contrôle » est employé fréquemment par les parlementaires comme par les juristes, sans que l'on se soit mis vraiment d'accord sur sa signification précise.

Celle-ci a du reste varié dans le temps. Entre le postulat de 1946 « nationalisation sans étatisation » et l'état actuel du droit des entreprises nationalisées, une série de mécanismes de surveillance et d'autorisations diverses est venue, par le moyen du contrôle, rapprocher l'entreprise nationalisée de l'entreprise publique ordinaire.

La notion de contrôle fera l'objet du *Titre Premier* de cette première partie; l'évolution des contrôles exercés par l'Etat sur les entreprises nationalisées de 1946 à 1953 sera examinée dans un *Titre Second*.

(1) Citée par Carl FRIEDRICH, « La Démocratie constitutionnelle », *op. cit.*, p. 54.

TITRE PREMIER

LA NOTION DE CONTROLE

Nationaliser n'est pas confier la gestion d'une entreprise à l'Etat, mais c'est certainement « reconnaître que l'Etat doit intervenir » (1).

Cette intervention est rendue indispensable par les principes constitutionnels : le problème fondamental est, en effet, d'établir et de sanctionner la responsabilité des dirigeants de l'entreprise nationalisée.

Le moyen de résoudre ce problème est le contrôle de l'Etat.

Cela suppose d'abord une définition du terme « contrôle » (*Chapitre I^{er}*).

Le droit privé et le droit public donnaient au législateur des nationalisations des procédés différents pour établir ce contrôle; mais les exigences contraires de l'idéologie de la nationalisation industrialisée d'une part et de la planification d'autre part ont imposé une solution nouvelle (*Chapitre II*).

L'expérience des Etats étrangers montre que celle-ci n'est pas aisée à obtenir. Le contrôle dépend en fait de l'organisation économique du pays intéressé. Les pays, dont l'activité continue à obéir au principe du libéralisme, et pour lesquels l'entreprise publique ne constitue qu'une exception, ne l'entendent pas comme ceux qui adoptent les techniques de la planification centralisatrice (*Chapitre III*).

(1) CORAIL, *La Crise de la notion juridique de service public en droit administratif français*, p. 239.

CHAPITRE PREMIER

LA SIGNIFICATION DU MOT « CONTROLE »

Il est peu de mots dans la langue du droit français contemporain dont le sens soit aussi vague que celui de « contrôle ». Sa signification originelle est à peu près oubliée, ce qui est dû, en partie du moins, à la contagion de la terminologie anglaise (*Section 1*).

Le vocabulaire du droit administratif emploie le mot sans lui donner de contenu précis, au moins jusqu'en 1946.

Avant cette date, les auteurs parlent du « contrôle hiérarchique » et du « contrôle de tutelle » ; le « contrôle » sert donc à qualifier deux rapports juridiques opposés, celui qui unit l'autorité supérieure à son subordonné dans le cadre de la centralisation et celui qui existe entre l'autorité supérieure et des agents décentralisés. Contrôle hiérarchique et contrôle de tutelle se traduisent plus par des modalités différentes que par une opposition absolue : ils correspondent cependant à des principes différents (1). Pour définir ces deux principes, le terme de contrôle n'est donc d'aucune utilité.

La Constitution de 1946 en remplaçant l'expression courante de « tutelle administrative » par celle de « contrôle administratif », a paru donner au contrôle un sens précis. En fait, on ne peut opposer le « contrôle » au « pouvoir hiérarchique » (*Section 2*).

(1) Cf. MASPETIOL et LAROQUE, *La Tutelle administrative*, p. 17.

SECTION I

L'ÉVOLUTION DU MOT CONTRÔLE
DANS LE LANGAGE COURANT

§ 1. — L'Étymologie.

L'étymologie du terme « contrôle » est donnée par Littré qui voit en lui la contraction des deux mots « contre » et « rôle ». L'ancien droit français témoigne en ce sens, qui connaît des « contrerolleurs ». D'après Vaugelas, c'est Ronsard qui, le premier, écrit « contrôler » au lieu de « contrerôller ».

De l'origine du mot, Littré tire les définitions suivantes : le contrôle peut être d'abord, un « registre double qu'on tient pour la vérification « d'un autre; autrefois, particulièrement, registre double qu'on tenait « des expéditions des actes de finances et de justice... » Ce peut être, ensuite, une « vérification administrative ». Littré donne les exemples suivants : « Etre chargé de l'inspection et du contrôle d'une perception. Dans le langage politique et administratif, le contrôle est « opposé à l'action. C'est un principe que le contrôle et l'action doivent être séparés. »

Le *Dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française* (2) donne trois définitions actuelles du contrôle.

C'est la marque du poinçon de l'Etat apposé sur les ouvrages d'orfèvrerie; c'est surtout une « vérification d'actes, de droits, de documents »; ce peut être aussi un examen, une surveillance.

De la seconde définition sont donnés les exemples suivants : contrôle juridictionnel, contrôle de la constitutionnalité des lois, contrôle des finances publiques, contrôle des ordonnateurs, etc. Dans le sens d'« examen » ou « surveillance », on dit : « exercer un contrôle « sévère sur la conduite de quelqu'un » ou encore « être chargé du « contrôle de quelqu'un ».

Contrôler peut donc être synonyme de « vérifier », « examiner », mais aussi de « surveiller », « suivre », « observer », verbes qui définissent des actions différentes : « vérifier » implique une intervention *a posteriori*; « surveiller » qualifie plutôt une action permanente.

§ 2. — L'influence de la langue anglaise.

Mais le langage courant emploie ce terme de « contrôle » dans une acception qui est en totale opposition avec l'étymologie. La quasi-simi-

(2) Paul ROBERT, Presses Universitaires de France.

litude des termes utilisés en anglais et en français (« control » et « contrôle ») est la cause de fréquents anglicismes.

L'anglais utilise un seul terme pour signifier à la fois « autorité » et « vérification ». Mais le premier sens est beaucoup plus fréquent que le second. On peut schématiser ainsi : « control » signifie d'abord pouvoir d'empêcher, ensuite pouvoir de guider et enfin, en tout dernier lieu, pouvoir de stimuler (3).

Le dictionnaire Harrap's Standard (4) offre les traductions suivantes pour « control » :

- a) Autorité;
- b) Maîtrise, contrainte;
- c) Gouverne, manœuvre (d'un train, d'un navire);
- d) Surveillance.

Ce n'est donc qu'en quatrième ligne que « control » signifie « contrôle » au sens strict indiqué par Littré. C'est à cette discordance entre les significations respectives de « contrôle » et « control » qu'a été imputé l'un des plus graves malentendus franco-britanniques de 1940.

Le mot « contrôle » figure en effet à plusieurs reprises, dans les Conventions d'armistice soumises par l'Allemagne aux plénipotentiaires français, le 21 juin 1940. Le sixième point de cet Acte pose ainsi que « les armes, munitions et matériels de guerre de toute espèce « restant en territoire français non occupé... devront être mis en sécurité sous contrôle allemand ou italien ». « Contrôle » aurait été compris par le Gouvernement Churchill comme signifiant « domination » (5) et celui-ci aurait orienté sa politique en conséquence, à l'égard notamment de la Marine française.

Il est permis de supposer que de tels malentendus seraient aujourd'hui plus rares, tant l'usage du mot « contrôle » dans son acception anglaise s'est développé.

On peut citer comme exemples certains articles de la presse quotidienne. En 1957, le conflit qui oppose le Gouvernement marocain et le Gouvernement espagnol au sujet du statut futur du Rio de Oro, donne lieu au commentaire suivant : ce sont des incidents qui sont sans doute « le fait... d'éléments de l'Armée de libération, échappant

(3) Sir Geoffrey VICKERS, *The Accountability of a Nationalised industry, Public Administration*, XXX, printemps 1950.

(4) George G. HARRAP and Company, Ltd, éd. de 1953.

(5) BENOIST-MÉCHIN, *Soixante jours qui ébranlèrent l'Occident*, T. III, p. 376, Albin Michel, 1956.

« au contrôle du pouvoir central » (6). Le même quotidien décrit ainsi l'intervention de l'Etat italien dans l'économie : « Par l'intermédiaire de l'I.R.I., il (c'est-à-dire l'Etat) *contrôle* une très grande partie de l'industrie et des banques transalpines » (7).

C'est dans ce sens de « domination », d'activité directrice que le mot contrôle est utilisé aujourd'hui dans le vocabulaire financier. Contrôler une société anonyme, c'est en être maître par un nombre d'actions suffisant. Le droit commercial, lorsqu'il faut décider de la nationalité d'une société de capitaux, peut retenir cette idée du contrôle-domination.

En science politique, le rôle important joué par les auteurs américains est à l'origine du sens particulier attribué à la notion de « contrôle social » (8). Dans la terminologie utilisée par les « political scientists », le contrôle social s'exerce au moyen de l'opinion, des croyances, des religions, de l'éducation, etc. Ce n'est pas ici le lieu de déterminer quelle part de vérité contient cette théorie du contrôle social. Il suffit de noter que, pour les auteurs qui y sont attachés, le Pouvoir est un des moyens d'action essentiels de ce « contrôle », ce qui témoigne du sens autoritaire dans lequel ce terme est employé.

Si nous voulons donc à la fois tenir compte de l'étymologie et de l'évolution présente du langage courant, nous pouvons parler de « contrôle », en signifiant indifféremment vérification, surveillance ou domination.

SECTION II

L'ÉVOLUTION DU MOT « CONTROLE » DANS LE VOCABULAIRE DU DROIT ADMINISTRATIF

Si nous reprenons la définition de Littré, dans le langage politique et administratif, le principe est que le contrôle et l'action sont totalement séparés. Mais le langage a perdu de sa rigueur, en même temps que le principe perdait de sa pureté.

La doctrine de droit administratif qualifie de contrôle indistinctement l'activité de l'autorité hiérarchique et celle de l'autorité de tutelle. L'une et l'autre peuvent cependant se traduire par une participation effective à l'action (§ 1^{er}).

(6) *Le Monde*, 4 décembre 1957.

(7) *Le Monde*, 5 décembre 1957.

(8) G. BURDEAU, « Méthode de la science politique », *Dalloz*, 1959, p. 258.

Le texte constitutionnel de 1946 paraît donner au contrôle un contenu propre (§ 2) plus proche de l'étymologie.

Mais, dans la réalité, l'imprécision du langage juridique demeure (§ 3) et il est impossible d'opposer le contrôle à l'action.

§ 1. — Le « contrôle » avant la Constitution de 1946.

Dans la doctrine « classique », le contrôle n'a aucun contenu propre et il ne peut servir à définir les rapports entre l'Etat et les collectivités publiques. Les auteurs étudient le « contrôle hiérarchique » et le « contrôle de tutelle ».

L'expression « contrôle hiérarchique » se trouve sous la plume du doyen Hauriou (9) et elle se rencontre aujourd'hui avec un contenu analogue. Un manuel récent en donne la définition suivante : le contrôle hiérarchique est le « pouvoir pour le supérieur hiérarchique d'annuler (totalement ou partiellement) ou de réformer (c'est-à-dire de corriger) certains actes juridiques accomplis par ses subordonnés immédiats » (10).

Le contrôle de tutelle se définit comme « l'ensemble des pouvoirs limités accordés par la loi à une autorité supérieure sur les agents décentralisés et sur leurs actes, dans un but de protection de l'intérêt général » (11).

Certains auteurs ne voient dans la tutelle qu'une modalité du pouvoir hiérarchique (12). La plupart admettent cependant, avec MM. Maspétiol et Laroque, que les deux institutions peuvent être distinguées : la tutelle est étroitement liée à la notion de personne morale. Alors que le contrôle hiérarchique s'exerce d'office et sur des fonctionnaires subordonnés, le contrôle de tutelle ne se présume pas et il porte sur des groupements ou des établissements qui ont une vie autonome.

Il existe donc une différence notable entre les deux contrôles. Celle-ci est augmentée du fait que les représentants de la personne morale qui subit le contrôle de tutelle possèdent des pouvoirs effectifs dans la gestion du service. Il y a tutelle si certaines décisions nécessaires à la vie du service intéressé sont obligatoirement de la compétence de celui-ci.

La conséquence essentielle est que l'on ne peut parler de

(9) Cf. *Précis de droit administratif et de droit public*, édition de 1919, p. 168.

(10) DUEZ et DEBEYRE, *Traité de droit administratif*, 1957, n° 40.

(11) MASPETIOL et LAROQUE, *op. cit.*, p. 10.

(12) JÈZE, *Principes généraux du droit administratif*, T. III, p. 133.

« contrôle » sans autre précision. L'exercice des pouvoirs de l'administration centrale peut se faire par la voie du pouvoir hiérarchique ou par celui de la tutelle, qui, l'un et l'autre, sont des procédés de contrôle.

§ 2. — La notion de contrôle après la Constitution du 27 octobre 1946.

La Constitution de 1946, dans son article 88, disposait que « les « délégués du Gouvernement assureront la coordination de l'activité « des fonctionnaires de l'Etat, la représentation des intérêts nationaux « et le *contrôle administratif* des collectivités locales ».

Il faut se demander dans quel but le Constituant de 1946 a substitué l'expression de « contrôle administratif » à celle de « tutelle ». Cette modification s'éclaire si on la rapproche du contexte immédiat. Le même article 88 désigne sous le terme de « délégué du Gouvernement » ce que l'on appelait jusqu'alors (ce que l'on appelle toujours) le préfet. Le Constituant, dans sa volonté d'augmenter l'autonomie des collectivités locales, en même temps qu'il supprime les références au fonctionnaire type de l'organisation napoléonienne, renonce à l'expression de « tutelle » parce qu'elle lui paraît créer une confusion avec l'institution de la tutelle en droit privé.

Or, cette confusion est purement nominale. La doctrine posait, longtemps avant la Constitution de 1946, que le contrôle de tutelle n'était pas l'indice d'une véritable incapacité de la personne décentralisée.

Sans doute, l'opinion contraire a-t-elle été exprimée. Le commissaire du Gouvernement Le Vasseur de Précourt conclut ainsi devant le Conseil d'Etat qu'il est « nécessaire que les architectes et les « entrepreneurs qui traitent avec les communes sachent bien qu'ils « traitent avec des mineurs » (13).

Mais la plupart des auteurs estiment que la tutelle administrative ne peut être comparée ni à la tutelle du mineur ni à la curatelle du droit civil, car elle n'a ni la même nature ni le même but (14). La tutelle de l'incapable est établie en faveur de celui-ci, la tutelle administrative doit sauvegarder l'intérêt général. La confusion est donc seulement apparente.

Mais le Constituant de 1946 en juge autrement et estime nécessaire

(13) C.E. 15 juillet 1887, *Carlier et Voinot contre Ville d'Alger*, Rec. p. 583.

(14) Cf. MASPETIOL et LARQUE, *op. cit.*, p. 13.

d'éliminer l'ancien vocable. Si l'on se reporte aux travaux préparatoires, ce changement de terminologie a peut-être un sens plus profond. Alors que la tutelle se traduit par la surveillance de l'opportunité de certaines décisions, le contrôle administratif ne serait plus qu'un contrôle de légalité. Considérant cette intention, une partie de la doctrine traite aujourd'hui du « contrôle administratif » des personnes décentralisées ».

Le professeur Waline écrit par exemple que l'on désigne maintenant la tutelle administrative comme « l'ensemble des contrôles qui « s'exercent soit sur une personne administrative décentralisée, soit « même exceptionnellement sur une personne de droit privé » (15). L'expression traditionnelle lui semble devoir être remplacée de plus en plus par celle de contrôle, parce que le rapprochement avec l'institution du droit civil est trop factice.

Il convient de noter que la Constitution du 5 octobre 1958, dans son titre IX (Des Collectivités territoriales), article 72, renonce également au terme de « tutelle » et dispose que, « dans les départements et les territoires, le délégué du Gouvernement a la charge « des intérêts nationaux, du *contrôle administratif* et du respect des « lois ».

§ 3. — Signification actuelle du « contrôle ».

Faut-il déduire de cette analyse qu'il y ait une similitude relative entre la tutelle et le contrôle ? Celui-ci est-il plus favorable à l'autonomie des collectivités décentralisées ? Il ne le semble pas.

M. Waline, tout en opposant « pouvoir de contrôle » à « pouvoir hiérarchique » (16), emploie encore fréquemment la terminologie antérieure (17).

De nombreux exemples tendent à prouver que le mot « contrôle » conserve, malgré sa consécration constitutionnelle, un sens vague. M. de Laubadère appelle ainsi « contrôle administratif » le contrôle exercé par le supérieur hiérarchique de l'auteur d'une décision et non pas le contrôle de l'autorité de tutelle (18).

Il emploie, en fait, indifféremment le mot « contrôle » seul dans les deux sens reconnus avant 1946. « Il existe... deux types de contrôle « qui achèvent de différencier la centralisation et la décentralisation : « le premier, très étroit, est celui qui est exercé par le pouvoir

(15) *Cours de droit administratif, Les Cours de droit*, 1954-1955, p. 451.

(16) *Cours* cité, p. 454.

(17) La table des matières de son cours de Droit administratif 1954-1955 porte ainsi l'intitulé « tutelle administrative ».

(18) *Traité élémentaire de droit administratif*, 2^e édition, n° 393.

« central sur les autorités centralisées, ...le second, plus lâche, est « celui qui s'exerce sur les autorités décentralisées » (19). Et M. de Laubadère dit fort bien que « contrôle hiérarchique » et « contrôle de tutelle » ne sont que des mots dont il faut préciser le sens.

Cette précision est donnée par M. Vedel dans les termes suivants (20) : « la tutelle administrative, c'est l'ensemble des contrôles « qu'exercent les autorités étatiques sur l'action et les décisions des « organes des collectivités locales ». Il donne les deux définitions suivantes : « En un mot, le pouvoir hiérarchique, c'est l'exercice de « l'autorité d'un supérieur sur un inférieur; la tutelle, c'est l'exercice « de la surveillance d'un contrôlé par un contrôleur » (21).

Nous ne pouvons donc pas tirer du vocabulaire d'enseignements précis sur le sens du mot « contrôle ». Il n'a pas de contenu défini. Il faut cependant noter une tentative de solution, avancée par M. Chenot. L'ancien secrétaire général du Conseil Economique propose de distinguer le pouvoir hiérarchique, la tutelle et le contrôle. Cette autonomie du contrôle découle de cette triple définition :

- Le pouvoir hiérarchique est un pouvoir de commandement.
- La tutelle est un prolongement de l'autorité du pouvoir central atténué par la décentralisation.
- Le contrôle, si l'on suit cette distinction, est une troisième étape qui conduit « aux confins de l'organisation administrative » (22).

Mais cette distinction ne correspond pas au texte de la Constitution. Elle n'est d'ailleurs pas admise par la majorité de la doctrine. Elle ne peut permettre de définir le contrôle de l'Etat sur les entreprises nationalisées comme impliquant des relations plus lâches que l'exercice du pouvoir hiérarchique et de la tutelle.

Cette absence de définition rend plus délicate la fixation des contours exacts de l'autorité exercée par l'Etat sur ces entreprises. Lors de l'opération de nationalisation, on se trouvait, selon l'expression du professeur Vedel, « sur une terre inconnue du droit administratif » (23) et le législateur de 1944-1946 n'entendait pas donner de cadre général aux relations entre l'Etat et l'entreprise nationalisée. Il a procédé avec empirisme et, pour chaque opération de nationalisation, il a choisi entre les deux types de solutions que lui offraient les contrôles de droit privé et de droit public tels qu'ils apparaissaient alors.

(19) *Op. cit.*, n° 82.

(20) *Cours de droit administratif, Les Cours de droit*, 1953-1954, p. 728.

(21) *Ibid.*, p. 730.

(22) *Les Institutions administratives françaises, Les Cours de droit*, 1954-1955, I, pp. 111 et suiv.

(23) *Cours cité*, p. 858.

CHAPITRE II

CONTROLE DE DROIT PRIVE ET CONTROLE DE DROIT PUBLIC

Faute d'une définition précise de ce terme de « contrôle », le législateur de 1944-1946 pouvait, théoriquement tout au moins, construire les rapports entre l'Etat et l'entreprise nationalisée, selon les techniques utilisées par le droit privé et par le droit public pour permettre la surveillance des activités de nature économique.

Le droit privé offrait des moyens de « contrôle » particulièrement adaptés à une gestion industrielle et commerciale, et assez proches de la notion de contrôle telle que Littré la définit (*Section I*). Le droit public présentait une série de procédés grâce auxquels l'Etat pouvait s'assurer de ce qu'un établissement non administratif fonctionne bien dans le sens exigé par l'intérêt général (*Section II*).

Malheureusement, ces deux techniques étaient inadaptées au problème précis posé en 1944-1946.

La surveillance de l'entreprise nationalisée suscitait en effet des problèmes nouveaux, que seuls des procédés nouveaux pouvaient espérer résoudre (*Section III*).

SECTION I

LES CONTROLES DE DROIT PRIVÉ

La gestion d'une entreprise doit rechercher la production au moindre coût et le rendement le plus élevé possible. Cette recherche

de l'efficacité est commune à l'industrie capitaliste et à l'industrie nationalisée, et elle n'affecte en rien le mobile théorique de l'activité qui est là le profit et ici l'intérêt général.

Or, les techniques du droit privé ont précisément pour but, au moins supposé, d'assurer cette efficacité ; la surveillance des activités d'une entreprise nationalisée peut donc être accomplie dans un cadre de droit privé (§ 1^{er}). Il suffit d'utiliser les mécanismes de contrôle propres à la société anonyme (§ 2). Mais cela implique une économie libérale dont le double principe est l'élimination des établissements peu rentables par les chefs d'entreprise eux-mêmes ou par la sanction de la faillite (§ 3).

§ 1. — Entreprises nationalisées et droit privé.

Le choix entre les modes de gestion publique et les modes de gestion privée n'est pas commandé par une recherche plus ou moins grande de l'intérêt général. Celui-ci reste l'objectif essentiel dans les deux cas.

Il n'est donc pas interdit de concevoir une large application des méthodes de droit privé à des entreprises industrielles ou commerciales.

L'Etat peut exproprier les capitalistes, non seulement de leurs entreprises, mais aussi de leurs expériences et de leurs recettes (1). Il peut se comporter à l'égard des entreprises nationalisées comme un actionnaire ou un propriétaire de droit commun. Que cela constitue un « masque commode » (2) ou une simple garantie contre l'étatisme, cette option procède logiquement de la volonté d'assurer une gestion commerciale.

Pour les tenants de la conception syndicaliste des nationalisations, fidèles à l'idéologie exprimée par la C.G.T., cela apparaît en outre comme une mesure indispensable pour limiter l'emprise de l'Etat. La société anonyme peut, à ce titre, séduire « les novateurs riches » en ambition et pauvres en moyens techniques » (3).

L'adoption de ce type de gestion pour l'entreprise nationalisée peut répondre à la volonté de donner le pouvoir dans l'entreprise à la compétence technique plutôt qu'à l'administration. Le statut de société anonyme est sans doute le plus propre à permettre une gestion aussi autonome que possible.

(1) VEDEL, « La Technique des nationalisations », *Droit social*, mars 1946, p. 96.

(2) Cf. HOUIN, « La Gestion des entreprises publiques et les méthodes de droit commercial », *Archives de philosophie du droit*, Sirey, 1952, p. 80.

(3) G. LAGARDE, *De la société anonyme à l'entreprise publique. Le droit privé au milieu du XX^e siècle*. Etudes en l'honneur de G. Ripert, T. II, p. 296.

§ 2. — Les contrôles de la Société Anonyme.

La société par actions comprend trois sortes d'organes : de gestion, de contrôle et de délibération. Le contrôle est organisé par la loi du 24 juillet 1867 et des textes de la période 1937-1938.

Il est assuré par les commissaires aux comptes et par les assemblées générales ordinaires. Il doit fonctionner dans l'intérêt des actionnaires et il est de nature essentiellement interne.

a) LES COMMISSAIRES AUX COMPTES :

Les commissaires aux comptes, qui constituent l'organe de contrôle essentiel, sont nommés par l'assemblée générale des actionnaires pour une durée de trois ans. Pour éviter toute collusion avec les contrôlés, c'est-à-dire avec les administrateurs, un décret-loi de 1937 interdit aux commissaires de devenir administrateurs dans un délai de cinq années à compter de la cessation de leurs fonctions de contrôleurs. Comme mandataires de la société, leurs fautes engagent leur patrimoine personnel. Ils dépendent complètement de l'organe délibérant, l'assemblée générale.

Leur activité est essentiellement comptable. Ils opèrent à toute époque leur paraissant bonne et bénéficient de pouvoirs étendus. Ils vérifient la comptabilité des administrateurs et se portent garants de son exactitude; mais leur action s'exerce toujours *a posteriori*; elle laisse donc aux gérants toute liberté dans la limite des impératifs légaux. Il n'y a aucune confusion entre direction et contrôle, dont les organes respectifs sont nettement précisés et dotés de fonctions définies.

Toutefois, ce contrôle, s'il porte essentiellement sur les résultats financiers, ne se limite pas à cet aspect.

Les commissaires doivent, en effet, faire un rapport sur toute convention passée par la Société avec un membre du conseil d'administration de celle-ci. C'est au moins autant un contrôle d'opportunité qu'un contrôle de régularité.

b) L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE

Elle constitue l'organisme supérieur du contrôle.

Elle nomme et révoque les administrateurs, ce qui lui donne le droit de surveiller leur action : elle doit se prononcer sur leur gestion au vu du rapport rédigé par les commissaires aux comptes. Elle peut alors leur accorder le quitus pour l'exercice écoulé, ou, au contraire, les démettre de leurs fonctions au cas de faute.

§ 3. — Les sanctions de ce contrôle.

Elles sont de deux types :

a) Les mécanismes légaux tendent à écarter l'administrateur indélicat; celui-ci est responsable pénalement et civilement dans les termes du droit commun. Les commissaires aux comptes peuvent prendre l'initiative de le faire révoquer.

b) Les mécanismes de l'économie libérale fournissent un système de récompenses et de sanctions qui, à l'inverse des précédents, sont spontanés et sont commandés par l'idée de profit. Le marché, dans l'hypothèse théorique de la libre concurrence, tend à rapprocher le prix de vente du prix de revient (4). Cela fournit une sanction indirecte, mais efficace. En effet, une société bien administrée obtient une prime sous l'aspect des bénéfices qu'elle retire de ses ventes de biens ou de services; une mauvaise administration du patrimoine social, au contraire, entraîne des pertes pour celui-ci et, éventuellement, pour celui des gérants.

Le contrôle suprême est, en définitive, assuré par le client; sa sanction est la faillite. Mais c'est une punition qui frappe la victime de la mauvaise gestion plutôt que le coupable.

L'utilisation des contrôles de droit privé pour surveiller l'entreprise nationalisée permettrait ainsi d'assurer la mise en jeu de la responsabilité personnelle des administrateurs auxquels appartient la réalité du pouvoir de décision. Mais elle suppose un maintien des conditions théoriques du marché capitaliste, sans lesquelles les sanctions disparaissent.

SECTION II

LES CONTROLES DE DROIT PUBLIC

L'utilisation des techniques de droit public comme moyen de contrôle de l'activité des entreprises nationalisées n'était pas, *a priori*, exclue en 1944-46.

Elle ne l'était évidemment pas dans les conceptions étatistes que nous avons définies, pour lesquelles elle semblait permettre d'affirmer l'autorité de l'Etat.

(4) Gabriel ARDANT, *Technique de l'Etat*, titre I : « Les entreprises publiques et l'imitation des mécanismes libéraux », p. 15.

Elle ne l'était pas non plus totalement dans les conceptions syndicalistes elles-mêmes.

Si le législateur de 1944-1946 rejetait tout procédé pouvant imiter plus ou moins fidèlement le « contrôle hiérarchique », il pouvait toutefois s'inspirer des contrôles de droit public exercés par l'Etat sur les particuliers (§ 1^{er}) ; il pouvait également utiliser les contrôles appliqués aux établissements publics industriels et commerciaux (§ 2) ; dans tous les cas, son choix entraînait l'application de sanctions *sui generis* (§ 3).

§ 1. — Les contrôles de droit public sur les particuliers.

L'anti-étatisme du législateur de la première Assemblée Constituante pouvait le conduire à organiser les rapports de l'Etat et des entreprises nationalisées sur le modèle de ceux qui existaient entre la puissance publique et certaines personnes privées.

Il avait la possibilité de choisir entre plusieurs formules dont nous citerons ici quelques exemples.

Il pouvait tout d'abord s'inspirer des contrôles utilisés pour surveiller les activités de certaines professions organisées (1^o). Il pouvait aussi opter pour les contrôles, qui imposent à la personne qui en est l'objet des obligations de service public en contrepartie de certains avantages (2^o). Mais les modes de surveillance existant à l'encontre des collaborateurs privés d'un service public dans le cadre de la concession étaient également susceptibles de fournir une solution, d'autant plus qu'une partie de l'industrie nationalisée en 1945 se trouvait antérieurement sous ce régime (3^o). A la limite, le contrôle exercé sur les comités d'organisation, qui n'étaient pas des établissements privés mais n'étaient pas non plus des établissements publics, fournissait un autre exemple de solution possible (4^o).

1^o LE CONTROLE EXERCÉ SUR DES PROFESSIONS ORGANISÉES

Certaines activités exercées par des particuliers sont considérées par l'Etat comme d'une importance sociale telle qu'il les assujettit à un certain contrôle.

Deux cas peuvent ici retenir notre attention, car ils concernent un secteur partiellement nationalisé en 1944-1946. C'est celui des compagnies d'assurances (A) et celui des banques d'affaires (B).

A. — Le contrôle des compagnies d'assurances.

Sans toucher au statut de droit privé des compagnies d'assurances, qui restent régies par la loi de 1867, l'Etat a établi avec elles des

relations originales, et ce dès la fin du XIX^e siècle. L'objectif poursuivi est de garantir certains assurés contre la puissance financière des assureurs. De nombreux textes s'échelonnent ainsi depuis la loi de 1898 sur les accidents du travail, jusqu'au décret du 8 mars 1922 sur la tenue du bilan ou celui de 1935 sur les accidents d'automobiles (5).

Un décret-loi du 14 juin 1938 précise l'action de l'Etat. Il unifie le contrôle de la puissance publique « sur les entreprises d'assurances » de toute nature et de capitalisation » (6). On peut à bon droit le considérer comme la charte des assurances.

Des commissaires-contrôleurs doivent vérifier sur place, et à toute époque, toutes les opérations, tous les documents de l'entreprise (7). Les sociétés d'assurances ne peuvent fonctionner qu'avec l'agrément du ministre du Travail, dont la décision est soumise au contrôle juridictionnel du Conseil d'Etat, mais suppose également la consultation d'un Conseil supérieur des assurances privées. Il ne peut être passé outre aux avis de ce dernier qu'après une nouvelle consultation, dans le délai d'un mois.

Le contrôle de l'Etat s'étend aux personnes qui administrent les sociétés et pour lesquelles des conditions spéciales de moralité et de capacité sont requises.

En contrepartie de cette surveillance étatique, les sanctions normales des contrôles de droit privé sont modifiées; la faillite ne peut être prononcée qu'à la requête du ministre du Travail (8).

Cette organisation présente un double caractère : l'Etat se garantit contre la puissance financière des assurances, accusées d'être, tout au long de la III^e République, un important groupe de pression; et, en cela, les mesures de 1938 sont une prénationalisation. L'Etat garantit aussi les intérêts des assurés, par un système de contrôle complètement extérieur aux sociétés assujetties.

Le contrôle apparaît donc ici comme un ensemble de mesures de surveillance exercée à la fois de manière permanente et *a posteriori*. Tout ce système fonctionne dans le cadre fixé par l'Etat de façon impérative.

(5) Cf. *Le fonctionnement des entreprises nationalisées*, DALLOZ, 1955, le rapport de M. BOUCQUET, p. 170.

(6) J.O., 16 juin 1938.

(7) Art. 6 du décret-loi.

(8) Art. 17.

B. — *Le contrôle de l'Etat sur les banques d'affaires* (9).

Les mesures de nationalisation du secteur bancaire, prises par la loi du 2 décembre 1945, épargnent les banques d'affaires. Le maintien du capitalisme n'exclut cependant pas pour celles-ci un certain contrôle de l'Etat.

Sur proposition du Conseil national du Crédit, le ministre de l'Economie Nationale et le ministre des Finances nomment auprès d'elles un commissaire du Gouvernement. Un comité de contrôle, de composition tripartite, auquel siègent un représentant des organisations syndicales ouvrières et un représentant des organismes financiers publics ou semi-publics, l'assiste.

Ce commissaire participe aux séances du conseil d'administration, comme aux assemblées générales. Les documents essentiels lui sont communiqués et il dispose d'un droit de veto contre toute mesure « qui serait contraire à l'intérêt national ». Ses décisions sont soumises à un appel devant le Conseil national du Crédit.

L'élément le plus caractéristique, au moins en théorie, de ce nouveau type de contrôle est imité du droit de la société d'économie mixte; c'est le droit de veto reconnu au commissaire du Gouvernement, comme il l'est, dès 1937, pour le commissaire du Gouvernement auprès de la S.N.C.F.

2° LE CONTROLE PAR LE MOYEN DE L'AUTORISATION CONDITIONNÉE

Tout en accordant certains avantages à une entreprise privée, par exemple en lui permettant d'utiliser une partie du domaine public, l'Etat peut imposer à cette entreprise des limites à son action et s'assurer de leur respect au moyen de l'autorisation conditionnée.

La loi du 16 octobre 1919, relative à l'utilisation de l'énergie hydraulique des marées, lacs et cours d'eau (10) qualifiée d'étape importante dans la « préhistoire » de la nationalisation de l'électricité, par le rapporteur de cette dernière, M. Paul Ramadier (11), distingue ainsi deux modes essentiels d'utilisation de l'énergie hydraulique.

A côté de la concession, qui constitue le titre II de ce texte, le titre III règle le statut des entreprises « autorisées ». L'autorisation établit sur l'entreprise intéressée un véritable « contrôle » continu. Elle peut être subordonnée à des conditions telles qu'elle devienne la source de nombreuses obligations de service public, ce que nous entendons ici dans le sens de la jurisprudence classique, c'est-à-dire dans celui du fonctionnement sous l'autorité de l'administration pour répondre à un besoin d'intérêt général.

(9) Loi 45.015, titre IV, J.O., 3 décembre 1945.

(10) J.O. du 18 octobre 1919.

(11) *Revue socialiste*, n° 81, pp. 392 et ss.

La loi de 1919 aboutit ainsi à un « compromis entre une notion « de pure puissance publique et une notion de gestion » (12).

Le contrôle est ici à la fois vérification *a posteriori* et autorisation préalable.

3° LE CONTROLE DE LA CONCESSION

Si un particulier collabore à un service public, par exemple dans le cadre d'un contrat de concession, la personne publique concédante exerce un certain contrôle sur la personne privée concessionnaire.

Ce contrôle a deux aspects, financier et technique, comme il apparaît dans le cas de la loi du 15 juin 1906 sur les distributions d'énergie électrique (13).

A. — *Contrôle financier.*

La puissance publique concédante possède un droit de contrôle financier sur son concessionnaire. Elle veille à ce que celui-ci gère dans les conditions les plus économiques et remplisse les obligations financières que lui impose le contrat de concession. En matière d'énergie électrique, par exemple, le concessionnaire doit, à tout moment, être en mesure de communiquer la comptabilité de la concession à l'ingénieur en chef de la circonscription électrique (14).

A cette surveillance permanente, s'ajoute un « contrôle *a posteriori* » exercé par les services du ministère des Finances.

L'un et l'autre sont accompagnés d'une direction de la politique de l'entreprise sous forme de la fixation de tarifs maxima (15). Le contrôle s'accompagne ainsi d'un pouvoir de gestion. L'autorité de contrôle décide elle-même du prix de revient de l'entreprise contrôlée.

B. — *Contrôle technique.*

La même loi du 15 juin 1906 sur les distributions d'énergie pose les principes d'un contrôle technique de la construction et de l'exploitation des concessions données par l'Etat.

Ce contrôle s'opère sous l'autorité du ministre des Travaux publics (16) soit par des agents délégués par ce ministre, s'il s'agit

(12) RAMADIER, *loc. cit.*, p. 395.

(13) Publiée au J.O. du 17 juin 1906, modifiée par la loi du 19 juillet 1922, J.O. du 21 juillet, et par la loi du 27 février 1925, J.O. des 2-3 mars.

(14) Art. 47, § B du *Cahier des charges type*.

(15) Cf. circulaire du 24 juillet 1921, J.O. du 1^{er} août 1921.

(16) Art. 16.

de concessions données par l'Etat, soit par des agents des municipalités, lorsque les concessions sont accordées par les communes.

Un décret du 17 octobre 1907 en précise les conditions d'exercice et crée un corps de contrôleurs.

Un ingénieur en chef dépendant du ministère des Travaux publics (cette part de sa compétence a été transférée ultérieurement au ministère de la Production Industrielle) assure le contrôle de la distribution de l'énergie électrique, qu'il s'agisse des concessions accordées par l'Etat ou de concessions accordées par les municipalités. Dans ce dernier cas, les contrôleurs de l'autorité locale concédante sont soumis à la surveillance de l'ingénieur en chef (17).

Les concessionnaires ont à leur charge tous les frais de contrôle.

Le cahier des charges-type pour les concessions de forces hydrauliques (18) dispose en outre qu'un compte rendu doit faire connaître les résultats généraux de l'exploitation et faire ressortir, « notamment, que cette exploitation se poursuit conformément à l'objet principal de la concession ».

Ce contrôle se définit donc à la fois comme une action de surveillance et comme un véritable droit de direction « se manifestant au moyen d'injonctions, d'ordres exécutoires, d'interdictions » (19).

4° LE CONTROLE DES COMITÉS D'ORGANISATION

Le contrôle des comités d'organisation est à la limite des contrôles exercés sur des particuliers, et des contrôles exercés sur des établissements publics. Les comités — manifestation de l'économie dirigée du temps de guerre — n'étaient, en effet, ni des établissements privés ni des établissements publics ordinaires, comme l'indique expressément le commissaire du Gouvernement Ségalat, dans ses conclusions à l'arrêt Monpeurt (20).

Nous nous bornerons ici à rappeler brièvement l'organisation du contrôle exercé sur ces comités par la puissance publique.

Ils étaient placés sous la tutelle du secrétaire d'Etat, comme un établissement public ordinaire. Ce contrôle de tutelle était assez étroit puisqu'il impliquait non seulement le droit de nomination des membres du comité, mais aussi le pouvoir de substitution en cas de carence, c'est-à-dire le pouvoir pour l'autorité de contrôle d'agir, le cas échéant, aux lieu et place de l'autorité contrôlée. Comme

(17) Art. 5 du décret du 17 octobre 1907 sur l'organisation du service de contrôle des distributions d'énergie électrique.

(18) Approuvé par décret du 5 septembre 1920, J.O. du 12 septembre.

(19) PEQUIGNOT, *Théorie du contrat administratif*, Pedone, 1945, p. 312.

(20) C.E., Ass. 31 juillet 1942, *La Semaine juridique*, 1942.

dans une société d'économie mixte enfin, le comité était assisté par le commissaire du Gouvernement.

Ces exemples de contrôles de droit public sur des particuliers et sur les comités d'organisation tendent à montrer que l'application de ces contrôles n'entraîne pas de conséquences sur le régime juridique de la personne qui les subit.

Dans un arrêt Mollet, Dehouve et autres (21), le Conseil d'Etat déclare dans ce sens que la collaboration à un service public et le « contrôle administratif » n'enlèvent pas à l'établissement qui en est l'objet le caractère d'œuvre privée.

§ 2. — Le contrôle des établissements publics industriels et commerciaux.

L'établissement public constitue le mode de gestion ordinaire d'un service économique par une collectivité publique seule, c'est-à-dire sans recours aux intérêts privés, mais indirectement. L'établissement public est doté de la personnalité morale et il agit dans le domaine économique en son nom, mais pour le compte de l'Etat, d'un département ou d'une commune.

L'intervention de cette collectivité reste extérieure et correspond dans une certaine mesure à la distinction que nous avons relevée dans l'étymologie : cette intervention se traduit par un contrôle, ce contrôle est séparé de l'action.

Le principe général est que « tous les établissements publics sont « soumis au contrôle supérieur du Gouvernement » (22). L'instrument essentiel de ce contrôle est la tutelle.

a) Son but :

La tutelle de l'établissement public industriel et commercial a un but essentiel, celui de garantir la bonne exécution de la politique générale du Gouvernement. Elle est une arme donnée au pouvoir central, à l'encontre de l'autorité décentralisée que constitue l'établissement, dans l'intérêt de l'unité de l'Etat (23).

Par le moyen de la tutelle, l'Etat doit veiller à ce que les obligations de « service public » de l'organisme décentralisé soient bien observées, c'est-à-dire notamment qu'il ne soit pas porté atteinte au principe d'égalité devant le service et à celui de spécialité. La création de l'établissement public industriel et commercial répond à un but,

(21) 27 février 1942, *Rec.*, p. 64.

(22) C.E., 22 novembre 1908, Chambre de Commerce de Rennes.

(23) Cf. MASPETIOL et LAROQUE, *op. cit.*, p. 376.

celui de la satisfaction de l'intérêt général. La tutelle doit permettre que celle-ci soit aussi complète que possible.

Mais si un établissement autonome a été créé, cette tutelle doit tendre à concilier la liberté et le contrôle de l'Etat. Cela apparaît dans les moyens d'action dont elle est dotée.

b) Ses moyens :

La tutelle administrative, considérée comme technique générale de surveillance d'une unité décentralisée, est d'une ampleur variable. Elle peut aller d'une simple vérification *a posteriori* de certains actes jusqu'à un véritable pouvoir hiérarchique (24).

Pour l'établissement industriel et commercial, le contrôle de tutelle se manifeste par les pouvoirs de nomination et de révocation du personnel dirigeant, d'une part, par l'autorisation ou l'approbation de certains actes, d'autre part.

1. — La nomination a pour conséquence de placer le directeur et les membres du conseil d'administration, qui sont chargés de la direction de l'établissement, sous la dépendance de l'autorité supérieure. Le décret du 22 août 1924 fixant le régime des Mines domaniales de Potasse d'Alsace pose que le directeur de celles-ci agit « sous l'autorité » du ministre des Travaux publics. MM. Maspétol et Laroque apprécient ainsi ce pouvoir ministériel : « Si cette nomination « donne aux autorités de tutelle une action très forte sur la gestion... « rien n'est plus juste, rien n'est plus nécessaire » (25).

2. — Les pouvoirs reconnus à l'autorité supérieure sur les actes des personnes chargées de la gestion sont variables.

Pour les règlements intérieurs propres à chaque établissement, le contrôle est préalable. Pour M. Drago, il fait alors apparaître « un véritable pouvoir hiérarchique au profit de l'Etat » (26).

Les délibérations du conseil d'administration ne prennent parfois effet que par approbation implicite du ministre responsable, mais cette intervention est limitée aux cas graves.

Pour l'Office industriel de l'Azote, dont nous avons vu qu'il constitue un précédent dans la création des entreprises nationalisées, un marché conclu pour plus de cinq ans doit être approuvé par le

(24) Cf. DRAGO, *Les Crises de la notion d'établissement public*. Pedone, 1950, p. 49.

(25) *Op. cit.*, p. 256 ; nous remarquerons pour l'organisation des entreprises nationalisées que la nomination du président du conseil d'administration par le ministre, substituée à l'élection par le conseil, est un des signes essentiels du renforcement de l'autorité de l'Etat sur ces entreprises en 1953.

(26) *Op. cit.*, p. 89.

ministre des Travaux publics, un acte de disposition d'un immeuble cédé par l'Etat devant être autorisé conjointement par ce ministre et par celui des Finances. Ce pouvoir d'approbation préalable fait que la décision n'entre en vigueur qu'après avoir été approuvée.

Mais l'élément essentiel de cette tutelle réside dans le contrôle de l'opportunité.

La tutelle comporte, en effet, deux interventions de nature et de portée différentes : elle peut se traduire en un contrôle de la légalité de la mesure prise ou en une appréciation de l'opportunité de celle-ci.

Les établissements publics traditionnels sont soumis au premier type de contrôle, les établissements publics industriels sont sujets aux deux. Mais les violations de la loi étant plus rares dans leur activité qu'elles ne peuvent l'être dans celle d'une collectivité locale par exemple, le contrôle de l'opportunité est, en fait, l'élément essentiel. La tutelle exercée a, en effet, des préoccupations financières, et elle ne peut être efficace sans une appréciation de l'opportunité donnée à l'autorité de contrôle.

S'il ne faut pas considérer la tutelle comme synonyme d'un contrôle d'opportunité, il faut donc remarquer que cet aspect prédomine dans la surveillance de l'établissement public industriel et commercial (27). Cela peut être à l'origine d'une diminution sensible de l'indépendance de celui-ci, ce que l'autonomie budgétaire et l'application d'une comptabilité commerciale ne peuvent suffire à compenser.

§ 3. — Les sanctions des contrôles de droit public.

Plus que par la rigueur, c'est surtout par le manque de sanctions appropriées que se caractérisent les contrôles de droit public.

Le contrôle le plus efficace est sans doute celui de l'autorité budgétaire; mais le principe appliqué à l'établissement public industriel et commercial est précisément celui de la soustraction aux principes budgétaires ordinaires. Au lieu d'un budget, l'Office, qui constitue l'exemple type, a un simple état annuel de prévisions de recettes et de dépenses, dressé par son conseil d'administration et soumis à l'approbation du ministre de tutelle et du ministre des Finances.

La vérification annuelle des comptes (pour l'Office national industriel de l'Azote, par exemple, elle est assurée à la fois par une commission de contrôle financier dont les membres sont nommés par décret, et par la Cour des comptes) est, en fait, dépourvue de sanctions

(27) En ce sens, MASPETIOL et LAROQUE, *op. cit.*, p. 256.

pratiques. Les Assemblées parlementaires sont informées des résultats, soit directement par le ministre intéressé, soit par l'intermédiaire de leurs commissions des Finances respectives auxquelles sont d'abord soumis les résultats des vérifications comptables.

Toute l'organisation des contrôles de droit public apparaît, en fait, moins soucieuse d'assurer le succès des entreprises contrôlées que de circonscrire les risques que celles-ci font courir aux finances publiques. Ces contrôles sont caractérisés par la volonté de faire prévaloir l'intérêt général. Il en résulte presque nécessairement que l'autorité de contrôle entend surtout faire connaître son point de vue avant que la décision ne soit prise.

Le contenu de la notion de contrôle de droit public apparaît ainsi assez complexe. Elle définit certes un examen de gestion *a posteriori*, mais aussi une procédure d'autorisations préalables qui sont données en fonction de la légalité de la décision contrôlée ou de son opportunité. Le contrôle apparaît moins étroitement lié à la sanction qu'en droit privé; l'administrateur semble déchargé de responsabilités réelles, lesquelles pèsent presque uniquement sur le comptable (28).

SECTION III

L'INADAPTATION DE CES FORMES DE CONTROLE

Les techniques de droit privé et de droit public ne permettent pas de donner une définition uniforme du « contrôle ». Elles fournissent simplement des modèles à partir desquels le législateur de 1944-1946 pouvait envisager un statut du contrôle de l'Etat sur l'entreprise nationalisée.

Il lui fallait, en effet, modifier ces modèles dans le sens voulu par les postulats de la nationalisation industrialisée et de la planification.

Car il apparaît que la notion de contrôle, telle que l'entendent les juristes de droit public, laisse une trop grande place à la bureaucratie (§ 1^{er}).

Quant au contrôle de droit privé, il s'avère en pratique largement inefficace (§ 2).

28) La création d'une Cour de discipline budgétaire en 1948 doit apporter quelques nuances à ce tableau; mais la statistique des jugements rendus par la Cour semble prouver que la mise en jeu de la responsabilité de l'administrateur reste assez théorique. Cf. *infra*, II^e partie.

§ 1. — Le contrôle de droit public et la bureaucratie.

La nationalisation ne recherche pas l'installation d'une bureaucratie économique ou d'une « république de fonctionnaires indépendants » selon la formule de Carl Friedrich (29). Elle est opposée à la bureaucratie au moins autant qu'au capitalisme. Le rapporteur de la loi du 8 avril 1946, sur l'électricité et le gaz, M. Ramadier, soulignait ainsi que « l'esprit bureaucratique est l'ennemi de la « nationalisation » (30).

Or, le contrôle de droit administratif aboutit à cette « bureaucratisation » de deux façons :

a) Il donne des pouvoirs d'approbation, de suspension et d'annulation à des fonctionnaires irresponsables. Le pouvoir de décision échappe partiellement à l'entreprise, qui le partage, en fait, avec son contrôleur. Or, les résultats de la gestion engagent, en principe, la seule responsabilité des organes dirigeant l'établissement et non pas celle du contrôleur-fonctionnaire.

b) Le contrôle de droit public, dans la mesure où il peut signifier contrôle de l'opportunité, et dans la mesure également où il implique la délivrance d'autorisations préalables, enlève une large part d'initiative au contrôlé. Celui-ci peut être amené à ne jamais agir sans l'accord du contrôleur.

Un autre grief est fait généralement au contrôle de droit public : certains affirment qu'il donne des pouvoirs considérables à un contrôleur dépourvu des compétences techniques nécessaires. Mais cette observation est loin d'être démontrée.

Dans un pays où il y a incontestablement une « propension plus « accusée qu'ailleurs pour le contrôle » (31), où le contrôleur est un « personnage classique de la vie administrative », on a trop aisément tendance à assimiler le contrôleur à ce personnage type que l'Académie française définit ainsi sous le mot « bureaucrate » : « Fonctionnaire confiné dans l'atmosphère des bureaux auxquels il « attribue une importance exagérée. »

Rien ne permet de dire que le contrôleur envoyé chez le concessionnaire par l'autorité concédante, par exemple, réponde à cette définition.

Le principal défaut du contrôle de droit public tient davantage

(29) *Op. cit.*, p. 47.

(30) D.P., n° 655, 13 mars 1946, p. 20.

(31) LAUBADÈRE, *Droit des services publics, Les Cours de droit*, 1956-1957, p. 115.

à la véritable « mystique » dont il procède parfois. Les décrets de 1935 qui ont suivi le rapport de la commission des Offices illustrent assez bien cet état d'esprit du législateur, même s'ils témoignent seulement, comme on l'a écrit, de la pauvreté d'imagination de celui-ci (32).

Le résultat de ce défaut a été assez bien défini par un technicien étranger des chemins de fer lorsqu'il a voulu décrire le contrôle supporté par la S.N.C.F. : « Ici nous freinons les trains avec nos « freins; en France on freine avec des formules ministérielles » (33).

§ 2. — L'inefficacité du contrôle de droit privé.

L'autonomie que recherchait le législateur de 1944-1946 pour l'entreprise nationalisée peut-elle être trouvée dans les techniques de contrôle du droit privé ?

Autonomie signifie « libre initiative, décision rapide et audace possible », choses que le contrôle de droit public paraît empêcher, mais que le contrôle de droit privé semble permettre.

Cela ne suffit pas cependant pour en autoriser la transposition au droit des entreprises nationalisées (A) ; en outre, les techniques du droit privé se montrent peu efficaces (B).

A. — L'IMPOSSIBILITÉ D'UNE APPLICATION COMPLÈTE.

DES CONTROLES DE DROIT PRIVÉ AUX ENTREPRISES PUBLIQUES

Les organes de contrôle de la société anonyme ne peuvent fonctionner réellement en l'absence des actionnaires privés.

1° L'assemblée générale, s'il y a un « actionnaire » unique, n'est plus qu'une réunion de quelques fonctionnaires, qui ignorent souvent les affaires de la société. On peut essayer de remédier à ce défaut en attribuant le rôle d'assemblée générale au Parlement. Mais cette mesure soulève des difficultés considérables. La plus importante est d'ordre matériel : si les parlementaires ne sont pas plus incompetents que les actionnaires privés, ils ne le sont pas moins : mais surtout, ils ne disposent que d'un temps limité. Le Parlement est sans doute « le principal endroit où les représentants du pays devraient pouvoir « exercer les droits que confère à la Nation la propriété nationale » (37) ; mais il est clair qu'un organisme aussi vaste et aussi occupé

(32) RIVERO, « Sur la réforme des entreprises nationalisées », *Dalloz*, 1948, *Chr.*, n° 43.

(33) Cité par L. ARMAND, « Entreprises nationalisées et entreprises privées », *Association de cadres dirigeants de l'industrie*, n° 53, p. 424.

(37) *The Economist*, 22 août 1953.

n'est pas équipé pour jouer parfaitement le rôle d'une assemblée générale (38).

2° L'administrateur de l'entreprise nationalisée n'est guère comparable à l'administrateur de la société anonyme. Celui-là n'est pas actionnaire comme celui-ci. Il est nommé et révoqué par l'Etat (la révocation étant soumise au contrôle du juge de l'excès de pouvoir) et n'est donc « plus le délégué de l'assemblée générale, mais le « mandataire de l'Etat » (39), ou le mandataire des usagers et du personnel, en vertu de la représentation tripartite.

Par-delà ces différences de structure, il est un autre point essentiel : la recherche du profit qui est la contrepartie du contrôle de droit privé fait ici défaut.

Il est évident que l'on ne peut pas gérer l'entreprise nationalisée « comme une épicerie », mais on ne peut pas davantage la contrôler comme une entreprise capitaliste quelconque.

Le veut-on, qu'un obstacle plus grave encore apparaît : les contrôles de droit privé manquent de l'efficacité nécessaire.

B. — LE DÉFAUT D'EFFICACITÉ DES CONTROLES DE DROIT PRIVÉ

Les débats de l'année 1934 au Sénat fournissent un résumé assez complet des critiques adressées aux contrôles établis par la loi de 1867.

Lors de la séance du 20 février 1934, le rapporteur de la commission de législation civile et criminelle, M. Lesaché, présenta une proposition de loi (40) tendant à renforcer le contrôle des actionnaires dans les sociétés anonymes, contrôle qu'il estimait purement théorique.

Le recours contre les fautes de gestion des administrateurs, qui est ouvert aux actionnaires par l'action individuelle ou par l'action sociale, ne constituait, au dire du rapporteur, qu'une protection fictive. « Les actionnaires ne sont rien » et ne peuvent rien, le « conseil d'administration est tout, car... les administrateurs savent constituer leur majorité, et avant même l'ouverture de la séance... ils disposent dans l'assemblée d'un nombre de voix tel que les protestations des opposants sont annihilées. »

(38) Telle était, dès 1934, l'opinion du Premier Ministre canadien : « Nous ne sommes pas capables d'établir au Parlement aucune institution qui prenne la place de la réunion annuelle des actionnaires ».

(39) BREDIN, *L'Entreprise semi-publique et publique et le droit privé*, Paris, 1957, p. 193.

(40) J.O., 21 février 1934, D.P. Sénat.

Les conclusions de M. Lesaché étaient formelles. Les sociétés anonymes ont toutes un même but, qui est d'échapper à toute surveillance de la part des propriétaires du capital; elles y réussissent parfaitement. Les administrateurs choisissent eux-mêmes des commissaires aux comptes à leur dévotion; ceux-ci ne révèlent jamais les fautes commises. Le quitus est toujours accordé, quelles que soient les réclamations des actionnaires. En un mot, le contrôle n'existe pas (41).

(41) Le résultat, ce sont les scandales : Foncière Immobilière, Oustric, Kreuger, Defradas, Stavisky, Aéropostale ; et M. LESACHÉ, après cette énumération, aboutit à la conclusion suivante : « Il ne s'agit plus d'un simple problème juridique, il ne s'agit pas de savoir si quelques centaines d'administrateurs verront leur omnipotence quelque peu diminuée, mais si les pouvoirs publics ont ou n'ont pas le devoir, je dis mieux, l'obligation d'insuffler dans les milieux financiers un peu d'air pur et de permettre aux millions d'épargnants d'avoir, sur les affaires dont ils possèdent les capitaux, le droit de regard et de contrôle qui leur fait actuellement défaut. »

CHAPITRE III

LE CONTROLE DE L'ENTREPRISE PUBLIQUE EN DROIT COMPARE

Nous avons exposé précédemment dans quelle mesure certaines expériences étrangères avaient pu influencer le choix du législateur français des nationalisations.

Mais, dans de très nombreux pays, la seconde guerre mondiale a été suivie par un développement considérable de l'intervention de la puissance publique dans l'économie. Le problème posé par la définition des rapports de l'Etat et des entreprises nationales n'est donc pas propre à la France. Les solutions qui lui ont été apportées dans les pays étrangers entre 1945 et 1958 doivent retenir l'attention, soit qu'elles créent des situations juridiques nouvelles, soit qu'elles aboutissent, comme en U.R.S.S., à une modification du droit antérieur à 1939.

Les différences de développement économique, ayant pour conséquence nécessaire une grande diversité dans l'organisation de la production et de la distribution, entraînent une grande variété dans l'aménagement des entreprises publiques. C'est une évidence que de constater que le système convenant aux Etats-Unis ne convient probablement pas à l'Albanie ou au Pakistan.

Cependant, une étude des solutions apportées à cette définition du contrôle de l'entreprise publique en droit comparé n'est pas sans intérêt pour la compréhension du problème posé en droit français. Cette étude permet, en effet, de définir, à l'aide d'exemples précis,

bien que nécessairement limités, les grandes lignes des systèmes existant dans le monde et, ce faisant, de mieux situer le cas français dans un cadre d'ensemble.

« La nationalisation ne revêt son plein sens que dans un contexte économique et social, qui indique le type de société qu'elle a pour objet de promouvoir; il semble bien que le principe de la nationalisation ait été affirmé pour satisfaire des aspirations révolutionnaires, tandis que l'on comptait sur son aménagement pratique pour sauver l'ordre économique ancien. »

Ce jugement de M. Burdeau (1) permet de distinguer deux grandes tendances.

Dans certains pays, le problème de l'entreprise nationale est abordé dans le cadre d'une économie qui demeure libérale (Section I). Dans d'autres, au contraire, l'entreprise nationale est la partie essentielle d'une économie totalement planifiée (Section II).

SECTION I

LE CONTROLE DE L'ÉTAT SUR L'ENTREPRISE PUBLIQUE EN PAYS A RÉGIME ÉCONOMIQUE LIBÉRAL

La nationalisation n'est pas la socialisation, mais seulement une des formes que celle-ci peut prendre. Cette socialisation n'est aucunement associée à la philosophie politique du socialisme, et on la rencontre dans des pays qui regardent le libéralisme économique comme un dogme. Nous pouvons la définir, *lato sensu*, comme une transformation de la propriété privée en propriété publique (2).

Cette dernière peut revêtir essentiellement trois formes différentes (3).

Ce peut être tout d'abord celle de l'entreprise gérée comme un service administratif, avec un budget voté annuellement par le Parlement; ce peut être celle de la société mixte, lorsque le capital privé n'est pas totalement éliminé mais se trouve associé à la puissance publique; c'est enfin le type d'entreprise classé par le séminaire de Rangoon de 1954 sous la rubrique générale de la « public corporation », et où nous trouvons, à côté des « corporations » anglo-saxonnes, les entreprises nationalisées françaises.

(1) *Traité de science politique*, VII, 31.

(2) En ce sens, voir Carl. J. FRIEDRICH, *La Démocratie constitutionnelle*, *op. cit.*, chap. III : « Socialisme et constitutionalisme ».

(3) Cf. O.N.U., *Some problems in the organization and administration of public enterprises in the industrial field*, chap. I, pp. 5 à 16.

C'est ce dernier mode de gestion, et lui seul, que nous retiendrons ici.

L'entreprise publique ainsi entendue peut ne représenter dans les pays demeurés attachés au libéralisme économique qu'une exception; c'est le cas aux Etats-Unis (§ 1^{re}); en d'autres pays, au contraire, le libéralisme est, en fait, battu en brèche dans de nombreux secteurs (§ 2).

§ 1. — Le contrôle de l'État sur les entreprises publiques aux Etats-Unis.

Les Etats-Unis demeurent le type du pays où l'intervention directe de la puissance publique dans l'économie est limitée. Périodiquement cependant, les industriels privés dénoncent avec vigueur « l'invasion de l'Etat dans l'industrie ». Le président de la Pennsylvania Power Company appelle ainsi l'évolution qui a conduit les installations fédérales productrices d'électricité à représenter 15 % de la puissance totale installée en 1956, au lieu de 0,75 % seulement en 1930.

L'idée d'un contrôle par l'Etat de l'activité d'une entreprise industrielle est appliquée, en fait, d'abord à des industries privées. L'Interstate Commerce Act du 4 février 1887 impose ainsi aux compagnies privées de chemin de fer de pratiquer des tarifs « raisonnables et justes ». Un corps de contrôle est institué pour examiner l'application de cette loi. C'est un organisme administratif composé de cinq membres nommés pour six ans par le Président des Etats-Unis avec le consentement du Sénat : l'Interstate Commerce Commission.

Cette commission reçoit pouvoir d'examiner la gestion des compagnies intéressées, de convoquer des témoins, et même d'exiger la production de tous « livres, papiers, tarifs, contrats, accords et « documents ». Ce droit d'investigation sur pièces, très proche de celui qu'accorde le droit français à l'organisme de contrôle des entreprises nationalisées, la Commission de Vérification des Comptes, est muni de sanctions indirectes.

La commission peut déférer aux tribunaux compétents les mesures contraires aux principes généraux de « raison » et de « justice » fixés par la loi.

L'Etat surveille également les entreprises privées dans le cadre de la réglementation antitrust du Sherman Act de 1890. Il s'agit d'un « contrôle de l'économie, en vue d'éviter que les puissants « n'écrasent les plus faibles... C'est une défense administrative d'une « économie libérale » (4).

(4) TUNC, *Le Système constitutionnel des Etats-Unis d'Amérique*, Domat-Montchrestien, 1954, T. 1^{er}, p. 258.

L'intervention active de l'Etat dans la vie économique peut se faire au moyen de deux catégories essentielles de services (5).

a) Les « Government Corporations », dont l'exemple classique reste la Tennessee Valley Authority, ont la forme juridique d'une société, et ont des fonctions d'exploitation et de gestion.

b) Les Commissions fédérales indépendantes constituent un élément original du droit américain; leur indépendance est presque totale à l'égard du Président qui nomme sans doute leurs dirigeants, mais n'est en fonctions que quatre ans, alors que ceux-ci ont un mandat qui varie de quatre à quatorze ans.

Le contrôle de l'Etat sur les premières a un aspect assez particulier, ce qui tient à l'ampleur même du secteur national et à sa composition.

Les « Corporations » sont fort loin d'avoir une position clef dans l'économie américaine. Les plus importantes sont, outre la Tennessee Valley Authority, la Reconstruction Finance Corporation et l'Export Import Bank (6). Le caractère limité de leur domaine a des conséquences évidentes : les problèmes que peut poser leur existence dans l'organisation des institutions américaines sont nécessairement différents de ceux qui confrontent un Etat comme la France dans lequel les entreprises nationalisées commandent un secteur important de l'économie.

Mais il est une autre différence :

Les entreprises publiques aux Etats-Unis, si elles sont apparemment proches des établissements publics de caractère industriel et commercial du droit français, ne sont pas cependant de véritables entreprises industrielles et commerciales. Elles ne sont pas autre chose que des agences gouvernementales auxquelles le législateur a voulu donner une plus grande liberté d'action.

De ces deux traits, le domaine restreint des activités des entreprises publiques et leur dépendance assez étroite à l'égard du Gouvernement, résulte la conséquence suivante : le contrôle se pose plus en termes de relations entre Exécutif et Législatif qu'en termes de relations entre les entreprises et l'Etat. Une fois admis que la liberté d'action de celles-là ne signifie pas indépendance complète, il s'agit surtout de savoir si la dépendance sera organisée en faveur des assemblées du Congrès ou en faveur du Président des Etats-Unis.

(5) Cf. Georges FISCHER : *L'Energie atomique et les Etats-Unis*, L.G.D.J., 1957, chap. 1; M. FISCHER distingue une troisième catégorie, celle des « Départements », qui ne sont que la manifestation de l'activité directe du Gouvernement dans l'économie, sans l'écran d'un organisme doté de la personnalité morale.

(6) Sidney D. GOLDBERG et Harold SEIDMAN en comptent 37 en activité en 1953. Cf. : *The Government Corporation : elements of a model charter*, p. 8.

Il ne saurait y avoir une très grande autonomie des entreprises publiques à l'égard des autorités publiques, pour cette raison que les entreprises privées considèrent cette autonomie comme une concurrence déloyale. Elles reprochent au contrôle de l'Etat d'être trop épisodique et réclament même, comme le fait la Chambre de Commerce des Etats-Unis en 1944, la « liquidation aussi rapide que possible » de toutes les corporations existantes.

Jusqu'à la loi du 6 décembre 1945 (7), le contrôle est cependant très peu efficace. La seule obligation importante à laquelle sont soumises les sociétés fédérales est la présentation des dépenses administratives au Bureau du Budget.

Le « Government Corporation Control Act » du 6 décembre 1945 étend à ce point le contrôle qu'il aboutit, en fait, à décourager la création de toute nouvelle entreprise publique aux Etats-Unis. Dans cette mesure même, nous sommes fondés à y voir une mesure dirigée contre le Gouvernement plutôt que contre les « corporations » elles-mêmes.

L'économie du texte est la suivante : deux catégories d'entreprises sont distinguées au sein des « public corporations » : les entreprises nationales proprement dites, dont l'Etat détient la totalité du capital (wholly-owned corporations) et les entreprises mixtes (mixed-owner ship corporations).

Celles-ci et celles-là sont l'objet d'un contrôle *a posteriori* du Service Général de la Comptabilité (General Accounting Office) ; leurs emprunts doivent être autorisés au préalable par le service du Trésor (c'est-à-dire le ministère des Finances).

Mais l'essentiel du contrôle appartient au Congrès.

Les entreprises nationales doivent obligatoirement soumettre leurs budgets annuels au Bureau du Budget, organe de l'Exécutif, et aux commissions des voies et moyens du Congrès.

Les deux Chambres sont amenées à consentir annuellement des crédits aux entreprises et, en fait, à surveiller toute leur politique. Le programme de budget qui leur est soumis doit comprendre les estimations « relatives aux conditions financières et opérations de » la corporation pour l'année fiscale courante et la suivante, de « même que les conditions actuelles et les résultats de la dernière » année fiscale totalement connue ». Le Congrès dispose du Vérificateur général pour être informé chaque année, par un rapport déposé avant le 15 février (l'année budgétaire commençant le 1^{er} juillet), de toutes les opérations financières effectuées.

(7) Public Law 248, 79^e Congrès, 1^{re} session.

Le contrôle de l'entreprise nationale signifie donc aux Etats-Unis sa soumission à la procédure budgétaire ordinaire.

En réalité, le Congrès ne se montre exigeant que pour les dépenses administratives. Il est cependant facile de constater, avec le professeur Milne que, par suite de ce contrôle, le qualificatif d'indépendant que l'on attribue aux « corporations » dans le langage juridique signifie, en fait, « préparé à agir dans les intérêts du Congrès ou « de certains leaders de celui-ci ».

Le contrôle de l'entreprise nationale, dans un pays où l'économie libérale domine, est ainsi entendu surtout comme un moyen de limiter les interventions directes de l'Etat dans la vie économique. Si l'interprétation des textes établissant ce contrôle est assez large pour ne pas gêner les corporations existantes, il est probable que leur seule existence est une menace à l'encontre de toute création d'une entreprise nouvelle par l'Etat.

§ 2. — Le contrôle de l'Etat sur les entreprises nationalisées dans les pays d'Europe Occidentale.

La défaillance de l'initiative privée, le désir de rationaliser l'économie et de lui imposer une certaine direction, conduisent certains pays à faire une place importante à l'entreprise nationalisée, sans abandonner pour autant le principe de l'entreprise privée.

Nous ne pouvons pas conclure à une similitude parfaite avec la politique française, car la mystique qui anime cette dernière est à peu près totalement absente dans les autres Etats de l'Europe occidentale.

Dans ceux-ci, l'entreprise publique connaît une extension variable; elle peut être de faible importance et donner un état de droit comparable à celui des Etats-Unis, ainsi en Belgique ou en Suisse; elle peut être particulièrement étendue, ainsi en Italie.

Pour permettre d'atteindre à des conclusions plus généralement valables, nous choisirons deux exemples « moyens », celui de la Grande-Bretagne et celui de l'Autriche.

A. — LE CONTROLE DE L'ETAT SUR LES ENTREPRISES NATIONALISÉES EN GRANDE-BRETAGNE

Le gouvernement travailliste qui prend le pouvoir après les élections générales de 1945, associe étroitement planification et nationalisation. Cette expérience a donc une parenté étroite, au moins en apparence, avec la politique française des années 1944-1946.

L'organe central de la planification britannique établit un pro-

gramme à long terme divisé en trois secteurs : celui de l'agriculture, celui de l'industrie privée, celui des industries nationalisées.

Si ce dernier intéresse les transports, par air et par chemin de fer et les principales sources d'énergie, le second représente 80 % de l'économie. Cette proportion permet de situer la politique britannique à la fois par rapport à la situation des Etats-Unis et par rapport à la planification soviétique.

Les entreprises nationalisées sont la pièce maîtresse du système, car, ainsi que le note Carl J. Friedrich (8), « en apparence, il est plus facile pour le Gouvernement de diriger, sur la base du plan économique, les industries qu'il... possède en propre. »

Cela étant, les lois de nationalisation établissent un système de contrôle des entreprises nationalisées, chargé à la fois de faire respecter la planification et de sauvegarder les principes de la démocratie parlementaire.

1° *Le contrôle ministériel.*

La politique générale de chaque entreprise est soumise au contrôle du ministre compétent.

Celui-ci agit par voie de « directives » de caractère général pour les questions d'intérêt national. Il est tenu informé par un rapport annuel d'exploitation établi par chaque entreprise; il désigne, en outre, des vérificateurs qui ont la charge du contrôle *a posteriori* des comptes. A ce double aspect de la surveillance ministérielle qui est à la fois impulsion et vérification *a posteriori*, s'ajoute un pouvoir d'approbation des dispositions essentielles concernant les finances et l'organisation de chaque entreprise.

2° *Le contrôle parlementaire.*

Il s'exerce sous deux formes nettement définies :

a) Les *moyens normaux de la procédure parlementaire* sont employés pour permettre aux Chambres d'exercer une surveillance générale. Le ministre compétent répond, en effet, devant elles de la gestion des entreprises et des directives qu'il donne à celles-ci (ces directives sont publiées dans le rapport annuel de gestion qui est soumis au Parlement).

Ces moyens sont les suivants :

1. Les *débats* sont l'occasion pour les députés aux Communes de surveiller la gestion des entreprises. Ils peuvent se dérouler à partir

(8) *Op. cit.*, p. 49.

d'une motion émanant du Gouvernement lui-même ou d'un simple député, si l'Exécutif, maître de la procédure parlementaire, accorde le temps nécessaire. Ils peuvent survenir lors de la discussion de l'Adresse en réponse au discours du Trône. Chaque jour, enfin, une demi-heure de débat est possible par la technique de l'« adjournment ».

2. Cette procédure est assez proche de celle des *questions*; quatre jours par semaine, une heure est réservée à celles-ci; mais cela ne permet qu'un contrôle imparfait des entreprises nationales car, selon la règle n° 22 de la Pratique parlementaire d'Erschine May, les questions « soulevant des sujets du ressort d'organismes ou de « personnes qui ne sont pas responsables devant le Parlement » sont interdites. Il faut que le ministre puisse être mis en cause. Or, nous savons que les questions de gestion quotidienne des entreprises nationalisées n'engagent pas la responsabilité ministérielle; la règle établie pour les « corporations » antérieures à 1939 subsiste en effet : les matières de détail (*day to day matters*) n'engagent pas le ministre.

3. Les *rapports annuels* des entreprises nationalisées font l'objet de discussions au Parlement; et l'opposition peut utiliser les vingt jours annuels où elle est maîtresse de l'ordre du jour, les « *supply days* », pour passer au crible la gestion du secteur public (9).

b) Ces moyens de contrôle, jugés totalement insuffisants par les Communes, en raison notamment de l'exclusion des sujets dits de détail (dont la définition reste vague) du champ des questions, sont complétés par l'institution d'un *comité de surveillance* (*Select Committee*) le 16 mars 1955. Cet organisme est chargé du contrôle *a posteriori* des entreprises nationalisées, en même temps que de leur surveillance permanente. Il est nommé pour examiner les rapports et comptes de gestion des industries nationales et obtenir sur cette gestion une information supplémentaire.

Le fonctionnement de ce contrôle appelle deux observations.

Il est conçu essentiellement comme un moyen de vérification *a posteriori* ou de surveillance permanente. La part laissée aux directives ministérielles, qui s'apparentent à un contrôle hiérarchique limité, est difficilement appréciable : la tradition britannique veut que l'on préfère les contacts officieux aux consignes officielles; les « directives » ministérielles aux « boards » des entreprises nationales n'échappent pas à la règle.

La direction de chaque entreprise est assurée par un comité (board) de personnalités indépendantes qui ne sont ni des fonction-

(9) Entre octobre 1945 et octobre 1950, onze jours ont été ainsi consacrés aux entreprises nationalisées, dont six à la seule aviation civile .

naires (ce qui diminue l'emprise de l'administration) ni des industriels privés (ce qui évite les dangers de féodalité technocratique). En outre, l'Etat n'a pas à redouter de voir ces boards suivre une politique inspirée par d'autres intérêts que celui du pays. Les ouvriers et les consommateurs n'y sont pas représentés. Les premiers défendent leurs points de vue par leurs syndicats; les seconds assurent une simple surveillance externe, au moyen de Conseils de Consommateurs (Consumer's Councils) dont la vérité, sinon les textes, nous oblige à dire qu'ils sont totalement dépourvus d'efficacité.

Ces deux observations permettent de mieux apprécier la différence séparant l'entreprise nationalisée britannique de son équivalent français, différence qui se traduit sur le contenu du contrôle exercé par l'Etat. Comme aux Etats-Unis, ce contrôle devient surtout un problème d'agencement des pouvoirs respectifs de l'Exécutif et du Législatif.

B. — LE CONTRÔLE DE L'ENTREPRISE NATIONALISÉE EN AUTRICHE.

Une importante fraction de l'industrie de base de la République autrichienne est nationalisée. Ce sont les mines de cuivre, de plomb et de zinc (dans leur totalité), la sidérurgie (à 97 %), le charbon, la production et le transport d'électricité (à 95 %). Une part réduite de l'industrie automobile (20 à 25 %) et de la construction électrique (25 à 30 %) connaît le même régime de propriété (10).

Toutes choses égales d'ailleurs, le secteur nationalisé est d'une envergure comparable à celui de la France.

L'organisation des entreprises nationalisées est aussi proche que possible de celle de l'industrie privée. Cependant, l'Etat exerce une double surveillance : par le moyen d'autorisations préalables et par une vérification *a posteriori*.

a) les organes de contrôle :

L'Etat n'assure pas son autorité directement sur les entreprises nationalisées.

Le contrôle est remis à une société à responsabilité limitée, sorte de société holding, la « Industrie und Bergbau Verwaltungsgesellschaft ».

Cette société est dirigée par un conseil d'administration présidé par le Chancelier fédéral, et qui groupe le Vice-Chancelier et les ministres du Commerce, des Affaires Sociales et des Transports.

(10) Lois fédérales du 26 juin 1946 et du 26 mars 1947.

Cette société désigne ou agréée des experts chargés de l'examen des bilans. Sa surveillance n'exclut pas celle que peut exercer la Cour des comptes.

b) les procédés du contrôle :

Le contrôle de l'Etat s'exerce par le moyen de ces divers organes à trois stades différents.

Les entreprises nationalisées doivent soumettre à l'approbation de la société, à laquelle l'Etat a délégué ses pouvoirs, leurs plans d'investissements. Les fonds nécessaires à leur financement sont obtenus sous formes de prêts du ministère des Finances ou par appel au marché des capitaux, appel que ce même ministère peut, seul, autoriser.

Une surveillance permanente est assurée par les membres de la société de contrôle qui sont délégués au sein des conseils d'administration des entreprises et peuvent ainsi influencer la marche de celles-ci.

A posteriori, enfin, outre la vérification des comptes exercée par les experts, la Cour des comptes, organisme indépendant de l'administration, dresse un rapport sur la gestion de certaines des entreprises intéressées. Ce rapport est remis au Parlement et étudié par une commission spéciale de celui-ci. Si des abus sont constatés, cette commission demande au Chancelier d'alerter la société de contrôle qui agit directement auprès des entreprises.

C. — TENDANCES GÉNÉRALES DU CONTRÔLE DES ENTREPRISES
NATIONALISÉES EN EUROPE OCCIDENTALE.

Par-delà des différences de détail, ces deux exemples permettent de déceler une tendance générale, qui est dans la limitation de l'autonomie des entreprises nationalisées. Celle-ci apparaît beaucoup moins grande que celle dont était pourvue la Public corporation anglaise avant la seconde guerre mondiale. La notion de contrôle cache une réalité beaucoup plus complexe; la vérification comptable s'accompagne souvent d'une procédure d'autorisations préalables, conséquence du dirigisme économique.

SECTION II

LE CONTROLE DE L'ÉTAT SUR L'ENTREPRISE PUBLIQUE
DANS LES PAYS A ÉCONOMIE PLANIFIÉE

En U.R.S.S. et dans les démocraties populaires, les nationalisations n'ont pas pour but d'apporter un correctif aux principes de l'écono-

mie capitaliste, mais de faire disparaître totalement cette dernière. Un économiste et homme d'Etat polonais, M. Minc, considère la loi sur les nationalisations du 3 janvier 1946 comme une des bases constitutionnelles et économiques de la Pologne démocratique (11).

En outre, la nationalisation est une mesure inséparable de la planification.

Pour ces deux motifs, les problèmes soulevés par le contrôle de l'Etat sur l'entreprise nationale sont totalement différents de ceux auxquels est confrontée la puissance publique dans les démocraties parlementaires.

Dans les pays communistes, en effet, l'Etat n'a pas à se soucier d'une coordination entre des entreprises relevant de deux secteurs économiques différents (12). Le contrôle de l'entreprise nationale n'a donc pas le sens qu'il peut revêtir aux U.S.A. : il n'est pas un moyen de limiter la concurrence que l'entreprise nationale peut faire à l'entreprise capitaliste. Il n'a pas non plus l'aspect qu'il peut revêtir en Europe occidentale : l'Etat ne craint pas, en effet, comme il peut le faire en Grande-Bretagne ou en France, l'ingérence des affaires privées dans la gestion des affaires nationales.

A cette conséquence de l'existence d'un seul type de gestion s'ajoute celle de la planification. Nous avons indiqué précédemment le cadre institutionnel dans lequel fonctionne l'entreprise nationale russe (13). Les dirigeants de celle-ci disposent d'une large autonomie, mais dans des limites précises : ils sont nommés et révoqués par leur supérieur hiérarchique, ce qui constitue une mesure proche du pouvoir de nomination de l'autorité de tutelle en droit administratif français. Mais surtout, le plan leur fixe des objectifs précis, en même temps qu'il donne un critère suprême, en fonction duquel peut s'opérer une vérification *a posteriori*.

Le contrôle de l'Etat prend dès lors un sens précis. Il faut s'assurer que la réalisation du plan (une fois comparés les objectifs et les résultats) a été obtenue aux meilleures conditions d'économie et de rendement.

Le contrôle a un aspect comptable et il s'exerce *a posteriori*. Dans toutes les démocraties populaires, comme en U.R.S.S., la gestion de l'entreprise est surveillée au moyen d'un plan de compte unitaire,

(11) Cité par S. SZWAJGER, *Les Nationalisations à l'étranger*, Sirey, 1958, p. 215.

(12) Cette constatation n'est valable que pour le secteur industriel; on sait que l'existence de deux régimes de propriété en U.R.S.S. : celui de l'Etat dans l'industrie et celui des kolkhozes dans une grande partie de l'agriculture, soulève des difficultés d'une autre nature, dont nous n'avons pas à tenir compte ici.

(13) Cf. Introduction générale, II.

dont le modèle est déterminé par le ministère des Finances. En U.R.S.S., par exemple, il n'y a pas de vérificateurs particuliers pour contrôler la comptabilité mais cette dernière doit être tenue par un personnel totalement indépendant à l'égard de l'entreprise, et généralement nommé par le ministère dont celle-ci relève. En Yougoslavie, le compte final de chaque entreprise est examiné par une commission technique spéciale.

Cette prépondérance du caractère financier du contrôle se rencontre dans tous les pays dont l'économie est intégralement planifiée, ce qui traduit seulement le fait que le système de la planification soviétique reste le modèle type pour tous ces pays.

Mais cela ne doit pas dissimuler que des aménagements plus ou moins grands ont été apportés au modèle. Dans le temps, les modifications essentielles ont été apportées successivement par la Yougoslavie et par l'U.R.S.S.

Depuis 1950, la Yougoslavie considère que la planification aboutit à une trop grande puissance de la bureaucratie et cette conclusion entraîne des modifications importantes du contrôle de l'Etat yougoslave sur les entreprises nationalisées. En U.R.S.S., depuis 1956, la critique du contrôle administratif des entreprises amène des modifications dans le sens d'une plus grande décentralisation.

Nous examinerons successivement et en respectant l'ordre chronologique, les caractères du contrôle de l'entreprise nationalisée en Yougoslavie et en Union soviétique dans deux paragraphes distincts.

§ 1. — Le contrôle de l'État sur l'entreprise nationalisée en Yougoslavie.

Jusqu'en 1950-1951, la Yougoslavie applique la planification centralisatrice du type soviétique; le premier plan quinquennal couvre la période 1947-1951.

Depuis la loi du 6 décembre 1946, toutes les entreprises ayant une place importante dans l'économie sont nationalisées (14).

Le contrôle de l'État apparaît lent et sans souplesse.

Il s'exerce au moyen de prescriptions uniformes pour toutes les entreprises d'une même branche, donc par une intervention préalable de la puissance publique, mais aussi par une vérification de l'exécution quantitative du plan (15).

(14) Toute l'industrie, les transports, les entreprises de construction, une grande partie du commerce et de l'agriculture, les banques et les compagnies d'assurances sont nationalisés.

(15) Cf. UVALIK, « La Gestion ouvrière des entreprises en Yougoslavie », *Revue internationale du travail*, mars 1954, pp. 258-259.

La rupture politique entre la Yougoslavie et l'U.R.S.S. entraîne à partir de 1948 des modifications importantes du système économique, et cela pour deux raisons, d'inégale importance : d'une part, le différend idéologique conduit les dirigeants yougoslaves à rejeter une partie du système soviétique; d'autre part, la rupture a des incidences, moindres mais certaines, sur les relations commerciales et entraîne une nécessaire révision des objectifs du Plan.

Ces motifs politiques et économiques ne sont cependant pas la seule cause de la transformation des règles de la gestion industrielle qui est réalisée à partir de 1950. Celle-là répond aussi à une nécessité technique.

Le contrôle de l'entreprise nationalisée apparaît trop centralisé. Or cette centralisation suscite des difficultés dans un pays sous-développé.

Si, en effet, la planification, c'est-à-dire la direction de toute l'économie par une seule autorité, apparaît nécessaire pour la réalisation de l'investissement, elle exige des cadres administratifs parfaitement préparés.

Or les pays économiquement sous-développés manquent le plus souvent d'administrateurs qualifiés. Le contrôle ne peut donc être utilement exercé faute de contrôleurs. L'administration doit se préoccuper surtout de la mise au point du cadre de la planification; la réalité des choses la conduit à accorder une autonomie large aux organes de gestion, en l'occurrence aux dirigeants des entreprises nationales. L'activité économique de l'Etat doit être organisée au sein du plan qui constitue l'élément unificateur, sur une base relativement décentralisée, qui permet de diminuer l'effort du pouvoir central.

Le contrôle prend dès lors un sens très clairement déterminé : il ne doit en aucune manière se confondre avec la gestion; il doit seulement maintenir la responsabilité à l'échelon des entreprises et éviter la constitution de puissances politiques et économiques au sein de l'Etat.

A. — LES POUVOIRS DE GESTION.

Le contrôle de l'Etat est totalement distinct de la gestion de l'entreprise.

L'Etat abandonne tous les pouvoirs de gestion aux producteurs eux-mêmes. A l'exception des banques, toutes les entreprises nationalisées sont donc gérées par les ouvriers et par les employés.

1° *Les organes de direction.*

La direction est assurée par deux organes distincts élus au suffrage direct ou indirect.

Le Conseil ouvrier peut grouper tous les travailleurs dans les petites entreprises; le plus souvent, il s'agit d'un organisme collégial élu par vote général et direct de tous les ouvriers, pour un an. Il peut comporter de quinze à cent vingt membres.

Le Comité de gestion, appelé aussi Comité exécutif, est élu par le précédent; c'est un corps moins nombreux de trois à dix membres et dont fait partie le directeur de l'entreprise. Ce Comité a un président, distinct du directeur.

L'Etat n'intervient aucunement dans la constitution de ces deux organismes, alors que sous le régime fixé par la loi du 24 juillet 1946 c'était au ministre compétent qu'il appartenait de désigner ce qui était également dénommé « Comité de gestion », mais avait seulement un caractère consultatif. Avant 1951, en effet, le directeur était le seul responsable de l'affaire; il dépendait étroitement de son supérieur hiérarchique et représentait l'Etat.

Les réformes de 1951 marquent donc une modification de la conception antérieure du contrôle, ce que la suppression de la plupart des organes supérieurs, de direction et de surveillance, les ministères économiques fédéraux, vient concrétiser.

2° Les compétences des organes de direction.

Le partage du pouvoir entre le contrôle et la direction disparaît également, ainsi que le montre l'analyse des activités des organes de direction de l'entreprise.

Le Conseil ouvrier est l'organe de gestion suprême. Il décide lui-même de la politique économique de l'entreprise, vote le règlement interne de celle-ci, approuve les comptes périodiques. Il peut même décider de la fusion de l'entreprise avec une autre.

Il examine les rapports d'activité du Comité de direction qu'il a nommé. C'est donc à lui qu'appartient le contrôle permanent de la gestion.

Le Comité de direction gère l'entreprise sur la base des directives du Conseil ouvrier. Il joue le rôle de pouvoir exécutif au sein de l'établissement dont il assure l'administration quotidienne.

3° L'intervention de l'Etat dans la gestion est limitée.

Le directeur de l'entreprise exécute les directives des deux Comités. Il représente cette entreprise, mais il représente aussi l'Etat. A ce titre il doit s'assurer de ce que les activités de l'entreprise soient conformes à la loi. Par son intermédiaire, la puissance publique dispose donc seulement d'un contrôle de légalité.

Le moyen essentiel de ce contrôle consiste en un droit de veto : le directeur peut suspendre les décisions du Conseil ouvrier ou du Comité de direction jugées par lui illégales.

Mais si les organes de gestion maintiennent ces décisions, il n'appartient pas à l'Etat, mais au Comité populaire de la commune de trancher le différend.

Le contrôle de l'Etat en cours de gestion apparaît donc très réduit. Il l'est encore plus si l'on considère que le directeur chargé de l'assurer n'est pas désigné par la puissance publique. Il est choisi au concours; parce que son rôle technique et commercial est supérieur à ses activités de contrôle de légalité, sa nomination n'appartient pas à l'Etat mais aux intéressés directs, en l'espèce le Comité populaire de la commune. Celui-ci prend sa décision en fonction des recommandations d'une commission spéciale où siègent des représentants du Conseil ouvrier de l'entreprise intéressée. La destitution est obtenue selon une procédure analogue.

B. — LES POUVOIRS DE CONTRÔLE.

La liberté de gestion accordée à l'entreprise trouve sa limite dans le contrôle de l'Etat. La signification de celui-ci en Yougoslavie semble répondre, en une certaine mesure, à la définition de l'organisation socialiste donnée par Jaurès en 1896 (16). Celle-ci est « à la fois une et diverse, organisée et multiple, disciplinée et libre, par l'action centrale de la Nation et par la spontanéité des groupes professionnels ».

Le contrôle de l'Etat sur l'entreprise nationalisée a ici pour but de garantir l'unité de l'action économique devant la multiplicité des centres de décision autonome.

L'organisation de ce contrôle est particulièrement délicate. Les entreprises nationalisées ne sont plus des « entreprises économiques d'Etat », mais les éléments de base de l'économie socialiste, ainsi que le proclame la Loi Constitutionnelle du 13 janvier 1953.

a) *Les buts du contrôle.*

L'Etat fixe les cadres légaux des activités des entreprises et de leur organisation. Un règlement du Conseil exécutif fédéral, sur « la gestion des moyens fondamentaux des organisations économiques », promulgué le 23 décembre 1953, pose ainsi que les organisations économiques doivent gérer les moyens fondamentaux, c'est-à-dire les biens nationaux qui leur sont confiés, « avec diligence, aux fins auxquelles ils sont destinés et d'une manière rationnelle, tout en observant le plan économique et autres prescriptions » (17).

(16) Cité par E. MILHAUD, *Les Annales de l'économie collective*, août-décembre 1951, pp. 293-294.

(17) Art. 2.

Le même règlement pose que l'organisation économique, donc l'entreprise, est responsable de la totalité des biens dont elle assume la gestion devant la Société.

La fixation de ces objectifs est parfois fort détaillée, ainsi en matière d'amortissement (18).

C'est à l'Etat qu'il appartient de contrôler l'application des dispositions ainsi établies.

b) Les moyens du contrôle.

Les organes de l'Etat n'ont plus le droit de s'immiscer dans la direction, comme nous l'avons noté. Mais ils doivent surveiller l'exécution des lois et prescriptions diverses.

Au titre des moyens de cette surveillance, se trouve d'abord le plan. Mais celui-ci ne fixe plus les tâches concrètes de production, de vente et de prix, au moins pour les entreprises n'ayant pas le caractère de services publics (transports, électricité, P.T.T.). Pour celles-ci, en effet, les prix, l'organisation intérieure et le programme d'investissements sont impératifs. L'importance de ces services a fait conserver au contrôle son aspect autoritaire antérieur. Mais pour les autres, le plan ne fixe que les taux d'accroissement de la production, les taux d'amortissement, les charges fiscales, etc.

Le contrôle est assuré par voie d'inspections.

Une inspection financière est chargée d'assurer le contrôle de l'application des dispositions touchant aux questions d'intérêt et d'amortissement.

Si cette inspection constate des irrégularités, le Comité populaire du lieu de l'entreprise prend les sanctions. Celles-ci peuvent aller de la révocation du directeur et de la dissolution du Conseil ouvrier à la gestion administrative de l'entreprise. Toute décision de sanction ainsi prise est susceptible de recours devant le Conseil exécutif de la République fédérale (19).

Si les irrégularités constatées par l'inspection financière concernent des entreprises « d'une importance générale pour l'économie nationale », les sanctions prévues sont prises directement par le Conseil exécutif fédéral.

De la même manière, le règlement sur les salaires des ouvriers et employés des organisations économiques (20) prévoit l'intervention de l'inspection financière et les mêmes possibilités de recours.

(18) Cf. art. 60.

(19) Art. 63 et 64 du Règlement du 23 décembre 1953.

(20) 9 mars 1956. *Journal Officiel de la R.P.F.Y.*, n° 11 du 14 mars.

L'Etat intervient donc en règle générale seulement pour s'assurer du respect des lois et des règlements. La notion de contrôle est ainsi très proche du sens étymologique.

C. — LES INCERTITUDES ACTUELLES.

Les résultats ne sont pas toujours favorables. La presse yougoslave critiquait ainsi vivement, en 1957, l'attitude de certains organes de contrôle et même « l'absence complète de contrôle » dans certaines entreprises.

Le vice-président du Conseil exécutif fédéral, M. Edouard Kardelj, explique les insuffisances actuelles par les imperfections du contrôle, dont il propose le développement dans deux directions (21).

Il suggère la création d'une organisation autonome unique, de « contrôle social économique », qui aurait le droit d'inspecter la marche des entreprises et entamerait la procédure nécessaire chaque fois qu'une irrégularité serait constatée. Par ce contrôle, la Société serait informée sans cesse de l'activité des entreprises, sans pouvoir s'immiscer dans leur fonctionnement.

Il relie cette question au contrôle des collectivités administratives qu'il entend confier à des organes spéciaux des tribunaux.

Le contrôle prend ainsi le sens d'un rapport de droit constitutionnel entre le pouvoir central et les autorités décentralisées, qu'elles soient ou non de caractère économique. Ce rapport doit satisfaire à la fois aux exigences de la cohésion nationale et à celles de l'autonomie de chaque unité intéressée. Il implique une intervention aussi limitée que possible des organes administratifs.

« Si nous disposions d'un contrôle courant mieux organisé, nous pourrions effectuer les modifications nécessaires sans retard, tout en évitant les heurts que provoquent toujours les interventions administratives. » Cette volonté de distinguer le contrôle et la bureaucratie, exprimée ici par M. Kardelj (22) se retrouve dans les réformes soviétiques de 1956-1957.

§ 2. — La nouvelle conception du contrôle de l'entreprise nationalisée en U.R.S.S.

Nous avons indiqué précédemment dans quelle mesure le système soviétique de gestion des entreprises nationales avait pu inspirer le législateur français de 1944-1946. En fait, celui-ci a surtout retenu le lien entre nationalisation et planification.

(21) Cf. *Questions actuelles du socialisme*, n° 41, pp. 39-41.

(22) *Loc. cit.*, p. 41.

Mais l'état de droit existant en 1945 a été assez profondément transformé et c'est aux réformes de 1956 qu'il faut se reporter pour définir la conception du contrôle de l'entreprise nationalisée dans une économie qui est tout à la fois techniquement avancée et planifiée.

A. — LES CRITIQUES PORTÉES AU SYSTÈME ANTÉRIEUR :

Le vice essentiel du contrôle existant en 1945 était la pluralité des échelons hiérarchiques qu'il devait parcourir pour s'exercer. Ces « barrières administratives » n'étaient qu'un indice apparent de décentralisation; sans doute évitait-on une intervention directe du pouvoir central dans la gestion, mais toute décision se trouvait retardée par la chaîne de contrôleurs successifs.

Le résultat le plus tangible était l'accroissement démesuré du personnel de direction administrative et de contrôle. M. Savenkov citait ainsi, dans un article publié par la revue soviétique *Problèmes Economiques* (23) l'exemple d'un puits de mine dont l'appareil de direction et de contrôle comptait un chef par travailleur, en remarquant que c'était là une structure caractéristique de la plupart des puits de l'industrie charbonnière russe.

Un éditorial de la même revue *Problèmes Economiques* (24) portait le jugement suivant sur le contrôle de l'entreprise nationale :

« La tutelle tâtilonne, superflue à l'époque où tout était décidé
« au sommet jusqu'aux moindres vétilles, entravait l'initiative des
« travailleurs de l'économie, aboutissait à une bureaucratisation de
« la gestion, diminuait la responsabilité des exécutants et entraînait
« finalement des erreurs et des mécomptes, dont l'élimination était
« rendue difficile du fait même de la centralisation excessive. »

Cette centralisation était surtout développée dans le contrôle exercé par les autorités responsables de la planification. Elle diminuait jusqu'à un certain point les droits des entreprises et, en conséquence, amenuisait leurs responsabilités dans l'édification économique.

Le problème posé en Union soviétique était donc celui d'une conciliation de l'autonomie des entreprises et de la planification. Les difficultés soulevées ont connu une tentative de solution dans les réformes de 1956-1957.

(23) N° 12 de décembre 1956 : *De l'amélioration de l'appareil de direction dans l'industrie.*

(24) N° 12 de décembre 1956.

B. — LA DÉFINITION ACTUELLE DU CONTRÔLE.

L'essentiel de la réforme consiste en un transfert du « centre de gravité de la direction expéditive de l'industrie » (25) vers la base.

Le contrôle supérieur est retiré au ministère fédéral pour être attribué à des « Conseils Economiques » siégeant à l'échelon des Républiques fédérées, des territoires ou des régions, les « Sovnarkhozes ».

Les sovnarkhozes deviennent le rouage essentiel de la gestion économique et du contrôle. Les entreprises nationales, comme les trusts et les combinats, leur sont subordonnés.

En mai 1957, le contrôle de toutes les entreprises de transports fluviaux et routiers, de la plupart des entreprises de l'industrie légère et des entreprises de matériaux de construction est ainsi transféré des ministères de l'Union aux ministères des Républiques. L'administration de l'Union ne garde sous son contrôle que certaines industries clefs.

1° *Le contrôle supérieur du plan :*

La création des sovnarkhozes suppose une modification de l'administration centrale de la planification. Depuis mai 1955, les autorités du plan n'ont plus qu'à fixer un nombre restreint d'objectifs globaux pour les éléments essentiels du plan. L'élaboration des directives détaillées est confiée aux ministères de l'Union ou des Républiques.

Le Gosplan devient le centre scientifique de la planification, et il perd ses pouvoirs d'intervention dans la direction administrative des régions économiques. Il cesse donc d'être l'organe suprême du contrôle des entreprises, dans la mesure même où les sovnarkhozes sont chargés de l'élaboration des plans prospectifs et des plans courants, ainsi que des plans de spécialisation des entreprises.

Le Gosplan est maintenant chargé de la coordination des activités des divers sovnarkhozes.

Cette décentralisation de la gestion est contrebalancée par une centralisation du contrôle propre à la planification. Les services de l'Office central des Statistiques de l'U.R.S.S. sont chargés de grouper et d'analyser les résultats du travail des sovnarkhozes, et à travers eux, des entreprises.

2° *Le contrôle de l'Etat :*

Les réformes de la gestion industrielle entraînent une refonte des principes du contrôle d'Etat. Les méthodes du ministère du Contrôle

(25) N.S. KHROUCHTCHEV, *Rapport sur le perfectionnement de la gestion de l'industrie et du bâtiment*, point III, 7 octobre 1957.

d'Etat de l'U.R.S.S. et des ministères du Contrôle d'Etat des Républiques fédérées doivent être changées, en vue de concentrer le contrôle sur place.

La réforme s'analyse donc en une volonté de rapprochement du contrôleur vers le contrôlé, mais il ne nous est pas possible de tirer d'autres enseignements sur ce point. Le rapport Khrouchtchev, en effet, se borne à décrire les inconvénients du système antérieur, beaucoup plus que de proposer un nouveau schéma. La loi sur la réorganisation de la direction de l'industrie et du bâtiment, du 10 mai 1957, n'apporte non plus aucune précision à cet endroit.

3° *Les conséquences sur la gestion des entreprises :*

La réforme de la planification et celle, attendue, du contrôle d'Etat amènent une autonomie plus grande des entreprises.

Les pouvoirs de leurs directeurs sont accrus depuis un décret adopté par le Conseil des ministres de l'U.R.S.S. en août 1955.

Le pouvoir de direction des organes planificateurs est limité aux contingents globaux; l'entreprise est maîtresse de ses propres programmes techniques dans le cadre ainsi fixé.

Les prix des produits de moindre importance peuvent être fixés par les établissements eux-mêmes, lorsque ces prix ne figurent pas sur les listes officielles.

En matière d'investissement, par contre, un contrôle plus rigoureux subsiste; de même l'entreprise doit-elle continuer à vendre selon les ordres reçus de l'administration centrale.

En fait, ainsi que le souligne le rapport de la Commission économique pour l'Europe de l'O.N.U. (26), « il est difficile de juger de l'importance réelle des divers changements... apportés aux compétences en matière de gestion de l'entreprise, et cela d'autant plus qu'il n'y a pas lieu de croire que cette nouvelle structure ait été définitivement arrêtée ».

Le problème du contrôle de l'Etat sur l'entreprise nationalisée en U.R.S.S. dépend de la définition que l'on donne du principe de la « centralisation démocratique ». L'extension même de ce contrôle doit permettre de dire celui des deux termes qui prévaudra de la centralisation ou de la démocratie, laquelle, au stade de l'entreprise, signifie seulement autonomie de gestion.

Deux types de contrôle peuvent être considérés, en résumé, comme représentatifs du système soviétique actuel :

(26) *Etude sur la situation économique de l'Europe en 1956*, O.N.U., Genève 1957.

a) Le Gouvernement central approuve les décisions d'investissement d'une certaine importance;

b) Le Gouvernement approuve également le montant global des salaires payés par les entreprises.

L'accent mis sur ces deux aspects, aux dépens de la vérification comptable *a posteriori*, n'implique pas que cette dernière soit absente. Cela montre seulement que, dans une économie planifiée, le contrôle de l'entreprise nationale est un levier de commande aux mains des gouvernants pour diriger l'économie selon un plan d'ensemble.

4° *Les sanctions des contrôles.*

Pour permettre à ce moyen de direction d'avoir l'efficacité souhaitée, un décret du Présidium du Soviet Suprême de l'U.R.S.S., en date du 24 avril 1958, pose que la non-exécution des plans de livraison « sera désormais considérée comme une infraction à la discipline « d'Etat et entraînera pour les chefs d'entreprises ou dirigeants de « sovnarkhozes déficients des poursuites disciplinaires, matérielles et « judiciaires ».

TITRE II

L'ÉVOLUTION DES CONTROLES DE 1945 A 1959 (1)

Connaissant le contenu de la notion de contrôle telle qu'elle apparaît dans le droit français antérieur à 1946, connaissant également les aspects opposés que peut revêtir le contrôle étatique de l'entreprise nationale suivant les différences de régime économique, nous pouvons examiner maintenant à quelle définition s'est arrêté le législateur français des nationalisations.

Celles-ci sont effectuées en deux temps : le Gouvernement provisoire présidé par le général de Gaulle crée la Régie Nationale des Usines Renault, nationalise la Banque de France et les grands établissements de crédit, met au point le premier statut d'Air France et établit le statut provisoire des Houillères du Nord. La première Assemblée Constituante vote les lois nationalisant l'électricité, le gaz, les charbonnages, ainsi que les sociétés d'assurances.

Ces deux périodes sont marquées par les deux tendances que nous avons définies précédemment. Les mesures du Gouvernement provisoire sont influencées par les conceptions étatistes, alors que les lois de nationalisation de la Constituante sont l'expression de la pensée syndicaliste de la C.G.T.

(1) Nous essaierons pour chaque contrôle établi en France de dresser un parallèle avec les institutions du droit comparé.

Aucun texte général ne définit les relations des entreprises nationalisées et de l'Etat. Cependant, nous pouvons constater en 1946 que le contrôle de la puissance publique s'est établi en vertu d'un compromis tacite entre les tendances en présence, favorable à une large autonomie de l'entreprise (*Chapitre IV*).

Mais les modifications de l'état des forces politiques s'avèrent déterminantes pour l'évolution du droit des entreprises nationalisées (*Chapitre V*).

A partir de 1947, les contrôles subis par elles vont être constamment renforcés, jusqu'à ce que, en 1953, une série de mesures aboutissent à un véritable statut de l'entreprise nationalisée (même si le terme de statut n'est pas employé), qui rapproche celle-ci de l'entreprise publique classique (*Chapitre VI*).

Ce statut n'est cependant pas définitif; la réaction parlementaire contre les décrets d'« étatisation » de 1953 semble devoir provoquer un retour à la conception du contrôle de 1946, mais cette tendance se trouve rapidement démentie par une succession de dispositions législatives et réglementaires n'obéissant en apparence à aucun plan précis. Et les ordonnances de 1958-1959 viennent, en dernière analyse, renforcer sensiblement la dépendance de ces entreprises à l'égard du pouvoir exécutif (*Chapitre VII*).

Est-il possible, à partir de cette évolution, de donner une définition du contrôle de l'Etat sur l'entreprise nationalisée ? C'est ce que nous essaierons de déterminer en conclusion de cette première partie (*Chapitre VIII*).

CHAPITRE IV

LES CONTROLES ETABLIS EN 1944-1946

Le compromis entre les diverses tendances syndicales, autonomiste et étatiste amène une interpénétration du droit public et du droit privé. On utilise le cadre de la société anonyme et les contrôles propres au droit privé (*Section I*). Dans le même temps, les exigences de l'intérêt général conduisent à des emprunts limités aux contrôles de droit administratif (*Section II*) et à des essais de direction d'ensemble dans le sens voulu par le plan de modernisation et d'équipement (*Section III*).

SECTION I

LES CONTROLES DE DROIT PRIVÉ

Une part importante de l'organisation des entreprises nationalisées est imitée du droit privé. L'organe de contrôle des sociétés anonymes, le Commissaire aux Comptes, devient un des rouages du nouveau système (§ 1). Qu'il soit ou non considéré comme propriétaire, l'Etat dispose de certaines des prérogatives d'un propriétaire : il nomme les administrateurs, ce qui lui donne le droit de surveiller leur activité et de les révoquer (§ 2). Il délègue ses pouvoirs, en partie au moins, à des organes spécialement créés qui sont chargés de jouer le rôle d'assemblées générales (§ 3).

Cette imitation des contrôles du droit privé se retrouve dans certaines dispositions du droit étranger des entreprises nationales (§ 4).

§ 1. — Les Commissaires aux Comptes.

Les sociétés nationales et les établissements publics de caractère industriel et commercial sont pourvus de Commissaires aux Comptes.

a) Organisation :

A la Régie Nationale des Usines Renault, le ministre des Finances désigne trois Commissaires choisis sur la liste dressée par la Cour d'appel de Paris (1). Ceux-ci doivent exercer leur mission dans les conditions prévues par la loi du 24 juillet 1867. Leurs rapports sont remis au président directeur général et au conseil d'administration de la Régie; le président les transmet aux ministres intéressés.

Cette assimilation presque totale au droit des sociétés privées résulte d'ailleurs du texte même de l'ordonnance : « La Régie Nationale des Usines Renault se comporte en matière de gestion financière et comptable, suivant les règles couramment en usage dans les sociétés industrielles et commerciales. »

L'existence des Commissaires se retrouve dans toutes les autres entreprises. Seules les conditions de leur nomination varient.

Le ministre nomme les Commissaires aux Comptes des Sociétés nationales de Banque (2), ainsi que les deux Commissaires en fonction à Electricité et Gaz de France (3), et les Commissaires chargés de vérifier les comptes de la Caisse Nationale d'équipement de l'électricité et du gaz (4).

C'est au contraire le président de la Cour d'appel qui désigne les Commissaires aux Comptes des Sociétés nationales d'assurances (5) et ceux des Charbonnages de France (6).

b) Pouvoirs :

Pour les auteurs de droit privé (7) cette analogie avec la société anonyme est trompeuse.

La nomination du Commissaire aux Comptes ne présente pas les

(1) Ordonnance du 16 janvier 1945, art. 9.

(2) Loi du 2 décembre 1945, art. 10.

(3) Loi du 8 avril 1946, art. 4.

(4) Loi du 8 avril 1946, art. 26.

(5) Loi du 25 avril 1946, art. 17.

(6) Loi du 17 mai 1946, art. 5.

(7) Cf. BREDIN, *L'Entreprise publique et semi-publique et le droit privé*, p. 247.

caractères qu'elle peut avoir en droit commercial, lorsque le ministre en est chargé du moins. Celui-ci agit, en effet, au titre de représentant de la puissance publique, et non pas en vertu du droit de propriété.

Dans l'entreprise nationalisée, le Commissaire a perdu son rôle d'organe de contrôle du bilan au nom des actionnaires. Les actionnaires ayant disparu lors de l'opération de nationalisation, le contrôle des comptes selon le mode employé dans la société anonyme serait, toujours d'après les mêmes auteurs, un élément secondaire.

Cette critique nous paraît attacher trop peu d'importance aux intentions du législateur. Celui-ci ne prétend pas reproduire parfaitement le contrôle de la société anonyme; l'objectif qu'il poursuit est simple : il veut que l'Etat puisse s'assurer de l'honnêteté de la gestion, ce qui est précisément le sens de la mission assignée au Commissaire aux Comptes de la société anonyme (8).

§ 2. — Désignation et révocation des administrateurs et des dirigeants.

Pour les organes de direction, l'emprunt fait au droit commercial est plus limité : c'est probablement le point où le vêtement juridique est le plus trompeur. Pour certains auteurs, une conclusion s'impose : l'entreprise nationalisée n'est pas véritablement une société anonyme, elle n'en a que l'apparence (9).

Nous allons examiner dans quelle mesure les statuts respectifs des administrateurs et des présidents directeurs généraux confirment ou infirment cette thèse.

A. — LES ADMINISTRATEURS.

La responsabilité des administrateurs des entreprises nationalisées est assurée selon les principes du droit privé; mais ils ne siègent au conseil d'administration qu'à titre de mandataires.

1° La responsabilité des administrateurs est organisée selon les principes de droit privé. En droit commercial l'administrateur est responsable civilement et pénalement. Les lois de nationalisation ne décident pas différemment. La loi du 8 avril 1946 pose expressément que : « Les administrateurs sont civilement responsables de leur

(8) Sur les Commissaires aux Comptes dans les diverses entreprises nationales : — BOULOUIS, *Jurisclasser administratif*, fascicule 158, nos 218 à 223.

— RIVERO, *Jurisclasser civil*, annexes, 1948, nos 455, 498, 603, 725.

(9) Cf. BREDIN, *op. cit.*, p. 195.

« gestion dans les mêmes conditions que les administrateurs des « sociétés anonymes » (10). Il s'y ajoute une responsabilité pénale, notamment au cas de présentation de faux bilan ou d'usage frauduleux de biens, crédit ou pouvoir.

Sans doute a-t-on coutume aujourd'hui de considérer cette responsabilité comme illusoire. « Quel administrateur n'aura pas pris, en « temps utile, l'élémentaire précaution de se faire couvrir par une « autorisation préalable ? » demande M. Bredin (11).

Mais dans le contexte de 1946, alors que les contrôles *a priori* étaient particulièrement limités, la mise en jeu de cette responsabilité apparaissait du domaine des choses possibles.

2° Cela posé, le titre juridique, en vertu duquel l'administrateur siège au conseil d'administration de l'entreprise nationalisée, n'est évidemment pas un titre de propriété.

L'administrateur de l'entreprise nationale qui représente l'Etat au conseil d'administration de celle-ci est seulement un mandataire révocable.

Sans doute est-ce aussi le cas de l'administrateur de la société anonyme. L'article 22 de la loi de 1867 dit, en effet, que l'administrateur peut toujours être révoqué, sans qu'il soit nécessaire de justifier cette révocation, et sans qu'il ait droit à aucune indemnité (et cela dans tous les cas, qu'il ait été nommé par les statuts ou par une assemblée générale).

Mais une personne ne peut être nommée administrateur de société anonyme que si elle est actionnaire.

Au contraire, l'administrateur qui siège au conseil d'administration de l'entreprise nationalisée au nom de l'Etat représente le propriétaire; il n'est plus propriétaire lui-même.

B. — LE PRÉSIDENT DIRECTEUR GÉNÉRAL.

Dans la société anonyme, le président directeur général est l'élu du conseil d'administration devant lequel il est responsable et il exerce seul le pouvoir exécutif au sein de la société.

1° Dans l'entreprise nationalisée, le président directeur général n'est pas toujours l'élu du conseil d'administration. Les présidents directeurs généraux des entreprises nationales se classent en deux catégories : les uns sont les élus des conseils, les autres sont désignés par les ministres. Le premier cas est, en 1946, d'application fréquente.

(10) Art. 31.

(11) *Op. cit.*, p. 204.

C'est celui des banques et de l'Electricité de France. Pour les assurances, au contraire, le ministre nomme le président après avis du conseil d'administration. Pour la Régie Renault, enfin, le président est nommé par décret sans intervention du conseil d'administration;

2° Mais le président de l'entreprise nationalisée n'est pas responsable devant le conseil d'administration;

3° Enfin, il ne détient pas la totalité du pouvoir de décision dans l'entreprise.

Sans doute le législateur de 1946 a-t-il bien posé que la responsabilité devait être assumée par une seule personne. Cela rappelle les modalités d'organisation prévues pour la société anonyme par la loi du 4 mars 1943, décidant que les fonctions de président et de directeur général étaient indissolubles (ce qui n'a pas empêché le président de s'adjoindre un directeur général).

Mais cette confusion a été de courte durée, ainsi que l'illustre l'exemple de l'Electricité de France, et la réalité du pouvoir de décision est passée le plus souvent aux mains d'un directeur général désigné par l'Etat.

Malgré les différences qui séparent ainsi le conseil d'administration de l'entreprise nationalisée de celui de la société anonyme, l'utilisation des cadres du droit commercial se présente cependant ici comme un moyen d'éviter l'intervention directe de l'Etat dans la gestion, un moyen qui est renforcé par le principe de la gestion tripartite. Au sein des conseils d'administration, en effet, dans la généralité des cas, l'Etat n'est pas majoritaire.

Le président directeur général et les administrateurs, qui représentent les divers ministères, doivent au nom de la puissance publique, assurer une surveillance de la gestion. Ils subissent eux-mêmes les contrôles du droit commun dont la sanction essentielle est la révocation.

§ 3. — L'Assemblée générale.

La disparition des actionnaires conduit l'Etat à créer des organismes de remplacement de l'assemblée générale, qui est à la fois, on le sait, organe de gestion et organe de contrôle.

1. Dans l'organisation des banques, c'est la *Commission de contrôle des banques* qui joue le rôle d'assemblée générale (12).

Cette commission comprend le Gouverneur de la Banque de France,

(12) Loi 45.015 du 2 décembre 1945, art. 15.

qui en est le président, le président de la section des Finances du Conseil d'Etat, le directeur du Trésor, le directeur des questions de crédit au ministère de l'Economie Nationale et un représentant de la Fédération des employés de banque la plus représentative.

Elle exerce les pouvoirs des assemblées générales d'actionnaires sur les rapports du conseil d'administration et des Commissaires aux Comptes (13) ; pour remplir ce rôle, elle s'adjoit trois membres du Conseil National du Crédit, élus par celui-ci (14).

2. Les fonctions d'assemblée générale des Sociétés Nationales d'Assurances sont exercées par le *Conseil National des Assurances*. L'Etat, désormais seul actionnaire, délègue tous ses pouvoirs à ce Conseil, composé en nombre égal de représentants de l'Etat, des assurés et des professionnels des assurances. Le Conseil National « exerce les pouvoirs qui étaient dévolus à l'assemblée générale des actionnaires » par les statuts des sociétés nationalisées » (15).

Le Conseil National des Assurances peut exercer les pouvoirs des assemblées ordinaires : approbation des comptes, quitus de la gestion des administrateurs. Il peut exercer également les pouvoirs des assemblées extraordinaires, c'est-à-dire modifier les statuts. Mais c'est une assemblée générale à pouvoirs limités, puisqu'elle ne nomme ni ne révoque les membres du conseil d'administration (sauf les trois qui la représentent), ni les Commissaires aux Comptes. Elle ne peut d'ailleurs non plus procéder à aucune augmentation du capital (16).

3. Pour les entreprises n'ayant pas la forme de la société anonyme, le contrôle interne de l'assemblée générale doit être assuré par un organisme particulier.

a) La loi du 8 avril 1946 sur la nationalisation de l'électricité et du gaz crée une *Chambre des Comptes* « chargée de vérifier et de « contrôler la gestion des conseils d'administration » (17). Cette Chambre est composée de « personnes réputées pour leur haute « expérience de la gestion industrielle ou commerciale », nommées par décret en Conseil des ministres.

Dans les six mois suivant la clôture de l'exercice, la Chambre doit examiner les comptes et rapports du conseil d'administration et des Commissaires aux Comptes. Elle ne peut évidemment donner qu'un avis sur la gestion de ce conseil d'administration ; mais c'est sur cet

(13) Art. 10.

(14) Art. 15.

(15) Loi du 25 avril 1945, art. 15.

(16) Cf. A. BESSON, « Nationalisation et organisation de l'industrie des assurances », *Droit social*, juin 1947, pp. 219-220.

(17) Art. 29.

avis qu'il est, par décret, donné quitus aux administrateurs. Le dernier alinéa de l'article 29 de la loi ajoute une précision essentielle :

« Dans l'hypothèse où un exercice serait clos par des pertes, les administrateurs de l'établissement public en cause ne pourront être maintenus en fonction que par une délibération particulière et motivée de l'organisme qui a qualité pour délivrer le quitus. A défaut d'une pareille délibération, ils seraient remplacés dans le mois qui suivra l'avis de la Chambre des Comptes. »

Cette dernière a donc, indirectement, le pouvoir d'amener la révocation des administrateurs.

b) La compétence de la Chambre des Comptes est étendue aux Charbonnages de France, par la loi du 17 mai 1946 (18).

Il convient de noter, pour cette entreprise, que la Chambre des Comptes n'ayant jamais été créée, une commission intérimaire fut rapidement instituée à la Présidence du Conseil (19) pour émettre un avis sur la régularité des comptes.

Cette mesure marquait un tournant qui annonçait les réformes de 1948. Elle permet de situer plus clairement la Chambre des Comptes. Sans avoir le pouvoir de décision qui est en principe celui d'une assemblée générale, elle était chargée de procéder à un contrôle comptable *a posteriori* dans l'esprit des contrôles du droit commercial.

Les auteurs de droit privé n'ont pas manqué de critiquer cette imitation des structures de la société anonyme. « Il ne faut rien demander au prestige des mots quand on les a vidés de leur substance », déclare M. Bredin (20).

Si le législateur a voulu prolonger le « mythe d'une assemblée générale », cette intention ne nous semble pas aussi dépourvue d'intérêt. Ce serait un grave contresens que de vouloir établir une comparaison absolue entre le Conseil des assurances et une assemblée générale classique. On ne pouvait évidemment, en 1946, recréer des conditions de gestion en contradiction avec l'opération même de nationalisation.

Ce que les lois de 1945-1946 empruntaient au droit privé, c'était l'esprit de ses procédés de contrôle plus que ses procédés eux-mêmes. C'était le résultat le plus tangible du slogan « nationalisation sans étatisation ». On en a une preuve *a contrario* par l'évolution du droit de contrôle de 1947 à 1953 (21).

(18) Art. 24.

(19) J.O., *Lois et décrets*, 20-21 janvier 1947, décret du 16 janvier 1947.

(20) *Op. cit.*, p. 229.

(21) Voir *infra*, chapitre VI.

§ 4. — L'imitation des structures de droit privé en droit comparé.

De très nombreux pays recourent à des Commissaires aux Comptes pour la vérification des comptes des entreprises nationales, comme le montrent les exemples suivants :

1. *En Belgique.* — Les entreprises publiques sont soumises au contrôle comptable *a posteriori* de « réviseurs comptables ».

Ces réviseurs sont désignés par le ministre des Finances et le ministre intéressé, et leur nombre peut varier de un à cinq par entreprise. Dans la mesure du possible, ils sont choisis parmi les membres de l'Institut des réviseurs d'entreprises.

Leur rôle est de vérifier les comptes et d'en certifier la sincérité. Ils sont dotés de pouvoirs de contrôle sur place sur tous les documents comptables, la correspondance, et de façon générale « toutes les écritures ». Mais il leur est formellement interdit de s'immiscer dans la gestion.

Ils adressent aux deux ministres, qui les ont nommés, et aux organes directeurs de l'établissement contrôlé, un rapport sur la situation de celui-ci et sur les résultats de l'exploitation. Ce rapport est dressé une fois par an à l'occasion du compte de pertes et profits et du bilan. Ils doivent signaler toute négligence, toute irrégularité et « toute situation susceptible de compromettre la solvabilité... de l'organisme » (22).

2. *En Grande-Bretagne.* — Des firmes indépendantes d'experts comptables sont chargées de cette même vérification *a posteriori*. Les vérificateurs sont désignés par le ministre et lui adressent un rapport qu'il doit déposer devant la Chambre des Communes. Le même principe est appliqué généralement pour les « public corporations » du *Commonwealth*.

Les conditions de nomination des vérificateurs peuvent seules varier : au *Canada*, dans la province du Saskatchewan, c'est la législature qui nomme l'expert chargé de la vérification des comptes des Corporations de la Couronne. *En Australie*, pour les « Commonwealth Corporations », c'est-à-dire les entreprises fonctionnant sous la législation de la fédération australienne et non de tel Etat particulier, c'est le vérificateur général (Commonwealth Auditor-General) qui présente annuellement le rapport sur les comptes au Parlement.

(22) Loi du 16 mars 1954, relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public, article 13, §§ 1, 2 et 3.

3. *En Irlande.* — Les comptes du « Board Na Mona », par exemple, qui est chargé de l'exploitation de la tourbe, dont l'importance est considérable dans l'économie du pays, sont examinés par un vérificateur nommé par le ministre de l'Industrie et du Commerce; son rapport est présenté au ministère et au Parlement (Dail).

Ce ne sont que quelques exemples d'un phénomène très général qui tient au fait que les comptes de ces « corporations » ou entreprises nationales sont tenus selon la forme commerciale, ce qui entraîne naturellement un mode de contrôle approprié.

SECTION II

LES CONTROLES DE DROIT PUBLIC

Le législateur des nationalisations poussa l'imitation des structures du droit privé aussi loin que possible.

Cependant, un contrôle politique apparut très rapidement inévitable (§ 1). Les décrets de 1935 furent modifiés dès 1944 et un contrôle financier spécial, dû au caractère national des entreprises, fut institué (§ 2). Des contrôles proprement administratifs furent maintenus ou créés en 1944-1946 (§ 3). A des degrés divers, ces contrôles existent également dans de nombreuses entreprises nationales étrangères (§ 4).

§ 1. — Le contrôle parlementaire.

1° *Caractères généraux :*

On aurait pu concevoir le Parlement comme jouant le rôle d'assemblée générale. Cela aurait été conforme au principe des nationalisations, la propriété de la Nation étant ainsi surveillée par les représentants de la Nation.

C'est une opinion de ce genre que l'on trouve exprimée dans un important article du *Times* de Londres, le 3 mars 1948 : « Le Parlement devrait être l'assemblée générale des actionnaires, recevant les comptes annuels et les rapports, et tenant des réunions spéciales lorsqu'il est nécessaire. »

Ce conditionnel est significatif. Le Parlement s'efforce dans une large mesure de jouer le rôle d'assemblée générale; mais il faut créer des institutions propres (23), et cela pour des raisons pratiques. Les

(23) Cf. *supra*, Section 1, § 3.

parlementaires n'ont pas le comportement souhaitable pour exercer de telles fonctions. Le *Times* note, en effet : « Malheureusement trop nombreux sont les députés, de tous partis, qui paraissent croire que cette assemblée générale devrait siéger en permanence, et même que des réunions extraordinaires devraient être tenues fréquemment, qui paraissent croire aussi que les dirigeants des "public boards" devraient être soumis à des attaques personnelles de par les simples privilèges du Parlement. »

En fait le contrôle parlementaire normal doit être apprécié dans le cadre du régime politique dans lequel il fonctionne (24).

En France, il fut conçu au départ comme une sorte de vérification *a posteriori*, au stade supérieur.

2° Moyens :

À l'origine, seules les lois portant nationalisation du secteur de l'énergie, instituèrent un contrôle parlementaire (25). Mais elles n'en précisaient pas les suites, ce qu'il appartenait au Parlement de fixer lui-même.

Un texte général, la loi du 27 avril 1946 (26) posa que tous les bilans des entreprises nationalisées devaient être publiés au *Journal Officiel* dans les quatre mois de la clôture de l'exercice. Cette publication de documents est importante pour les assemblées parlementaires.

On peut lui assimiler la communication du bilan des banques nationalisées au *Bulletin annexe* du *Journal Officiel* (27).

Mais jusqu'en 1947, le contrôle parlementaire resta au stade embryonnaire. Les seuls moyens d'intervention parlementaire étaient ceux de la procédure « classique ».

Il s'agit donc essentiellement de la surveillance assurée par les grandes commissions, des interpellations et des questions.

a) Le contrôle *des commissions* est suffisamment diffus pour être léger. Les frontières des domaines réservés à chaque commission étant « parfois indécises » (28), les entreprises nationalisées se trouvent relever de plusieurs commissions.

La commission des Affaires Economiques est compétente pour les « entreprises industrielles et commerciales de l'Etat et des collecti-

(24) Cf. GOCUEL, in « Le travail parlementaire en France et à l'étranger », *Revue Française de Science Politique*, IV, n° 4, p. 674.

(25) Pour E.D.F. et G.D.F., loi du 8 avril 1946, art. 30; pour les Charbonnages, loi du 17 mai 1946, art. 24.

(26) J.O. du 1^{er} mai 1946, art. 56.

(27) Décret 46-1246, du 28 mai 1946, art. 9, 10, 11, J.O. 30 mai 1946.

(28) PRÉLOT, *Droit parlementaire français*, Les Cours de droit, 1957-1958, page 105.

« vités publiques » et elle est saisie des propositions et des projets de statut général. La commission des Finances est chargée du contrôle de la gestion, du programme d'équipement et des subventions. La commission de la Production Industrielle s'occupe du secteur de l'énergie sur le plan technique. Le fait qu'il n'y ait pas un organisme unique doté des fonctions de contrôle de toutes les entreprises nationalisées rend celui-ci assez limité.

b) Les *interpellations* peuvent viser la gestion des entreprises nationales, comme tout autre sujet. Elles prirent une certaine importance en 1947, car c'est à partir des interpellations sur la gestion des sociétés nationales de constructions aéronautiques que se développa la tendance au renforcement des contrôles.

c) Les *questions écrites et orales*, les dépôts de propositions de lois et de résolutions sont d'autres moyens d'action des parlementaires. L'élément essentiel reste le *débat budgétaire*; la fixation des subventions et des investissements constitue le moyen de contrôle le plus puissant, à travers la mise en cause de la politique économique du Gouvernement.

§ 2. — Le contrôle de la gestion économique et financière.

Une ordonnance du 23 novembre 1944 (29) réorganisa le contrôle financier établi par les décrets de 1935 (30).

1° *Organisation.*

Un corps unique de contrôleurs d'Etat est chargé de contrôler notamment « les offices et établissements publics ou services extérieurs de l'Etat à caractère industriel, commercial ou agricole » et, de façon générale, les « organismes de toute nature exerçant pour le compte de l'Etat une fonction économique », désignés par un décret du ministre de l'Economie Nationale (31).

Ce contrôle doit s'étendre à l'activité économique — équipement, production, échange — et au fonctionnement financier.

Les contrôleurs d'Etat sont munis de pouvoirs d'investigation sur pièces et sur place, et ont entrée aux séances des conseils d'administration des organismes intéressés. Mais ils ont seulement voix consultative.

(29) J.O., 7 décembre 1944.

(30) Voir *supra*, Introduction Générale, II.

(31) Art. 1^{er}, 1° et 4°.

2° *Domaine.*

Leurs activités sont limitées à certaines des entreprises nationales. La Régie Renault est expressément dispensée de ce contrôle financier comme de celui du décret du 25 octobre 1935 (32).

Pour les banques et les assurances, un contrôle financier spécial est organisé; les contrôleurs d'Etat n'ont donc aucune compétence.

Pour Electricité et Gaz de France, « on chercherait vainement » dans la loi du 8 avril 1946... l'institution d'un contrôleur d'Etat » (33).

Ce ne sont pas les textes de base, mais des décrets ultérieurs qui ont nommé ce contrôleur d'Etat. Sans que ceci ait été prévu par le législateur des nationalisations, il y a donc un contrôleur d'Etat auprès d'Electricité et Gaz de France, comme auprès des Charbonnages de France.

3° *Compétence.*

L'étendue des pouvoirs des contrôleurs d'Etat marque la première limite importante à l'autonomie des entreprises nationalisées. Elle ne doit cependant pas être surestimée. Le contrôleur d'Etat, en 1946, n'a que voix consultative. Mais, surtout, cette existence d'un contrôle de droit public n'est pas exclusive d'une certaine volonté d'assimilation aux entreprises privées.

En effet, les organismes nationalisés ne sont pas soumis au décret du 15 décembre 1934, sur la comptabilité des établissements industriels et commerciaux de l'Etat (34).

§ 3. — Les contrôles administratifs.

A. — LE MAINTIEN DES CONTRÔLES ANTÉRIEURS A LA NATIONALISATION.

Des contrôles techniques étaient exercés pour le compte de l'Etat avant les nationalisations, notamment dans les mines et l'électricité.

Les lois de nationalisation abrogèrent certaines dispositions des lois de 1810 sur les mines et de 1919 sur l'énergie hydraulique, mais la nationalisation laissa subsister les contrôles de la Direction des Mines et de la Direction de l'Electricité.

Le directeur des Mines au ministère de la Production Industrielle a, ainsi, entrée, avec voix consultative, aux séances du conseil d'admi-

(32) Ord. 16 janvier 1945, art. 9.

(33) G. MALEVILLE, « La Représentation de l'Etat auprès du service national Electricité de France », *Cahiers Juridiques*, n° 40, août-septembre 1952, page 424.

(34) Loi du 17 mai 1946, art. 5.

nistration des Charbonnages de France et reçoit toute la documentation adressée aux membres de ce conseil (35).

De même les Sociétés Nationales d'Assurances continuent à supporter le contrôle prévu par le décret-loi du 14 juin 1938. Le commissaire contrôleur prévu à l'article 6 de celui-ci subsiste certainement.

Mais pour un aspect au moins de ce contrôle, celui du Commissaire du Gouvernement près d'Electricité de France, le silence de la loi laisse place à une controverse.

La loi du 16 octobre 1919 permet à l'Etat de posséder des obligations des sociétés concessionnaires d'entreprises hydrauliques; un Commissaire du Gouvernement est chargé de représenter l'Etat obligatoire dans les conditions fixées par le décret du 18 octobre 1923 (36). La loi de 1931 qui accorde une aide financière aux entreprises de forces hydrauliques et de transport d'énergie électrique institue également un Commissaire du Gouvernement auprès de ces entreprises. Enfin la loi du 17 juin 1938 rend cette faculté de désignation d'un Commissaire du Gouvernement, générale pour toute société exploitant un réseau de transport électrique.

Lors de la nationalisation, la loi du 8 avril 1946 ne comportait aucune indication à ce sujet; la volonté du législateur d'accorder aux entreprises nationales la plus grande autonomie semblait seulement impliquer la suppression du Commissaire du Gouvernement. La question ne fut pas réglée dans ce sens (37), mais elle ne le fut qu'après 1947.

B. — LES CONTRÔLES INSTITUÉS PAR LES LOIS DE NATIONALISATION.

La nationalisation impose des contrôles administratifs nouveaux, dont les préoccupations sont surtout financières.

1° *Le cas spécial de la Régie Renault :*

A la Régie Nationale des Usines Renault, l'assemblée générale des actionnaires est remplacée par la réunion des trois ministres de la Production Industrielle, des Finances et de l'Economie Nationale.

L'ordonnance de 1945 tire de cette formule une conséquence sur le plan des contrôles (38).

Il est, en effet, prévu que les trois ministres peuvent, à toute

(35) Art. 30 des Statuts du 16 janvier 1947.

(36) Voir MALEVILLE, « La Représentation de l'Etat, etc. », art. cit., 1952, p. 423.

(37) Il importe de souligner, en effet, que l'interprétation de l'article 51 de la loi du 8 avril 1946 favorable à la nomination d'un Commissaire du Gouvernement ne prévaudra que dans la seconde période que nous avons distinguée dans cette étude, c'est-à-dire après 1947.

(38) Art. 9.

époque, se faire communiquer les pièces intéressant la Régie et « faire » procéder à tout contrôle de gestion administrative et financière tant « sur pièces que sur place ».

2° Le contrôle ministériel ordinaire :

Dans toutes les entreprises nationalisées, le contrôle ministériel revêt un double aspect : il est *a priori* et il est financier, ce qui se traduit essentiellement par l'existence d'états de prévisions.

a) *A la Régie Renault*, un état indicatif annuel des recettes et dépenses doit être présenté aux trois ministres compétents, ainsi que des états complémentaires en cours d'année (il s'y ajoute une vérification *a posteriori*; inventaire, bilan, comptes de pertes et profits doivent être également communiqués).

b) *A Electricité de France et Gaz de France*, le contrôle *a priori* de l'Etat se traduit également par la soumission des états de prévision de recettes et de dépenses au ministre. Mais la loi du 8 avril 1946 prévoit seulement qu'un décret déterminera les conditions dans lesquelles sont présentés ces états de prévisions et les programmes d'équipement, ainsi que les bilans et comptes de pertes et profits (39).

c) *Les Charbonnages de France* sont soumis à l'origine à un contrôle ministériel analogue. Mais les statuts (40) le renforcent sensiblement.

L'avis des ministres des Finances, de la Production Industrielle et de l'Economie Nationale est nécessaire pour de nombreuses décisions du conseil d'administration. L'établissement du programme de travaux neufs, l'établissement et les modifications de l'état de prévisions de recettes et de dépenses, les émissions d'obligations et d'emprunts à cinq ans ou plus, la délivrance du quitus ou la révocation des administrateurs des Houillères de Bassin, le statut du personnel sont ainsi soumis à l'approbation ministérielle. Les bilans et comptes de profits et pertes sont sujets à la même réglementation.

C'est une manifestation particulièrement nette des pouvoirs de tutelle reconnus à l'autorité ministérielle qui se voit dotée du pouvoir d'approbation préalable d'un nombre de décisions essentielles pour la vie de l'entreprise.

Les modalités d'approbation sont celles de la tutelle.

La décision n'est exécutoire que dans les trente jours de la transmission si aucun ministre n'a notifié son désaccord. Pour le programme de travaux neufs ou le bilan, il faut un avis explicite.

(39) Art. 20.

(40) Décret 47-156 du 16 janvier 1947.

Le statut des Houillères de Bassin comporte des dispositions analogues. La seule différence est qu'il s'y ajoute le contrôle *a priori* des Charbonnages de France, lequel est lui-même soumis à l'approbation ministérielle (41).

On a donc une superposition de deux échelons de contrôles administratifs.

Dès 1946-1947, l'autonomie des Houillères est ainsi sérieusement limitée, ce que confirme la possibilité pour l'Etat de dissoudre le conseil d'administration des Charbonnages en cas de carence (42).

En résumé, les mesures de contrôles destinées à sauvegarder l'intérêt général l'emportent (43).

3° *La surveillance des bilans :*

Pour faciliter l'exercice des différents contrôles prévus, un décret du 9 janvier 1947 (44) impose à toutes les entreprises nationales de produire périodiquement « des situations présentant, sous une forme « normalisée, tous renseignements essentiels pour avoir une vue précise de leur gestion économique et financière » (45).

§ 4. — Les solutions retenues en droit comparé : le contrôle parlementaire.

1° Nous avons déjà décrit le système appliqué en *Grande-Bretagne*, au lendemain de la nationalisation; la Chambre des Communes applique les procédés du contrôle parlementaire ordinaire, et eux seuls, jusqu'en 1955.

2° *Au Canada*, les corporations les plus importantes soumettent leurs rapports de gestion, à la fin de l'année civile, aux commissions permanentes. Par contre, les entreprises secondaires n'établissent de rapports qu'à la fin de l'année fiscale (31 mars), ce qui leur enlève toute chance d'être examinés.

Dans tous les pays de tradition anglo-saxonne, la difficulté ren-

(41) Art. 14 du décret 47-147 du 16 janvier 1947.

(42) Le contrôle est ici conçu dans un but strictement économique; l'impératif est celui de l'accroissement de la production charbonnière. Mais il est évident que l'étatisme qui a marqué l'organisation des Houillères du Nord-Pas-de-Calais a laissé une empreinte profonde.

(43) Cf. PERSONNAZ, « La Nationalisation des Houillères Nationales », *Droit Social*, avril 1947, p. 125.

(44) J.O., 10 janvier 1947, p. 256.

(45) Les Banques nationalisées sont soumises à des règles impératives de publication des bilans depuis un décret n° 46-1246 du 28 mai 1946.

contrée pour l'établissement du contrôle parlementaire consiste dans l'exclusion des questions de gestion quotidienne.

3° *En Belgique*, le Parlement est appelé à contrôler la gestion comptable des entreprises de façon plus ou moins étroite. Ces entreprises sont, en effet, classées en quatre catégories différentes : A, B, C, D, par la loi du 16 mars 1954. Pour les organismes de la catégorie A, les budgets et les résultats comptables doivent être approuvés par la Chambre des Représentants et par le Sénat (46). Mais cette tutelle est beaucoup moins stricte pour les autres catégories. Il est, en effet, prescrit que les organismes des catégories B, C, D, communiquent seulement leurs budgets au Parlement (47).

4° *En Italie*, le contrôle du Parlement ne s'exerce qu'à l'occasion du vote des budgets. La Chambre des Députés et le Sénat peuvent demander aux ministères de tutelle des explications, en s'appuyant sur les rapports qui doivent leur être présentés par la Cour des comptes. Mais ce dernier point est purement théorique, car la Cour n'a jamais transmis les rapports prévus (48).

5° Dans certains pays d'*Amérique latine*, ce contrôle parlementaire s'exerce par l'intermédiaire de fonctionnaires spéciaux. Ainsi au Costa Rica le contrôle de l'Assemblée législative s'exerce-t-il par la « Contraloria de la Republica », organisme spécial dont le président (le controlor) et le vice-président (le sub-controlor) sont nommés par la Législative elle-même.

La formule la plus répandue pour l'information et le contrôle parlementaires est certainement celle du rapport d'activité, généralement annuel, parfois trimestriel (ainsi les rapports du Citrus Marketing Board devant la Knesset en Israël).

SECTION III

LES CONTROLES SPÉCIAUX IMPOSÉS PAR LA POLITIQUE DE PLANIFICATION

La politique économique suivie dès 1945 imposait certains contrôles spéciaux, les entreprises nationalisées étant les leviers d'action essen-

(46) Art. 3, § 1.

(47) Art. 3, § 2.

(48) Cf. FRANCHINI, « Aspects juridiques de l'intervention de l'Etat dans l'organisation économique italienne », *Revue du Droit Public*, 1957, n° 2, pp. 231-255.

tiels du plan de modernisation. Les interventions de l'Etat dépassèrent alors les limites normalement reconnues en droit français au contrôle; elles se traduisirent, en effet, dès la nationalisation, par l'octroi du pouvoir de décision aux organes de l'Etat lui-même.

Cela apparut notamment dans le domaine des investissements et dans celui des prix (§ 1), avec une rigueur plus grande que dans les autres pays occidentaux qui poursuivaient la même politique (§ 2).

§ 1. — Le contrôle des investissements et des prix.

A. — LES INVESTISSEMENTS :

Il ne peut être question de laisser les entreprises nationales maîtresses de leurs investissements dont le choix appartient à la seule puissance publique, dans le cadre d'une économie globale.

Les décisions du Commissariat Général au Plan créé en 1946, qui sont publiées en janvier 1947, sous le nom de Plan Monnet, s'imposent de façon impérative aux secteurs nationalisés, qui sont qualifiés de secteurs de base. Le Commissariat étudie les demandes d'investissements des entreprises.

Les moyens de financement sont l'objet d'un contrôle assuré par le Conseil National du Crédit. Celui-ci n'est, en effet, pas seulement une institution supérieure de contrôle des banques nationalisées, pour lesquelles il exerce un rôle surtout consultatif (49). Il doit être consulté pour la politique générale du crédit « en vue notamment du « financement de la reconstruction et du plan de modernisation ».

B. — LES PRIX :

Pour l'électricité et le gaz, les prix de vente sont fixés par arrêté ministériel d'après les dispositions de l'ordonnance du 30 juin 1945 (50). La même fixation autoritaire est appliquée au charbon. Cette procédure répond à une politique économique d'ensemble. Dans la mesure où elle aboutit à un déficit pour les entreprises, elle oblige celles-ci à solliciter une subvention; par là même, la détermination des tarifs de vente par l'autorité supérieure risque d'aboutir à un nouveau contrôle. Car le déficit provoque inévitablement une intervention du pouvoir de tutelle dans tout organisme décentralisé, puisqu'il peut être l'indice d'une mauvaise gestion.

Effectivement, jusqu'en mars 1946, l'Etat dut accorder une indem-

(49) Loi du 2 décembre 1945, art. 13 et 14.

(50) Cf. C.E., Société du Journal *L'Aurore*, 25 juin 1948, *Rec.* p. 289.

nité compensatrice aux Charbonnages. Et cette intervention sur les prix (souvent négligée parce qu'elle porte aussi sur les produits non nationalisés) en provoquant un déficit croissant du secteur nationalisé, fut le point de départ d'une politique nouvelle aboutissant au renforcement de tous les contrôles anciens et à la création de contrôles nouveaux (51).

§ 2. — Le pouvoir d'instruction du ministre en droit comparé.

Dans plusieurs pays étrangers, un certain pouvoir de « direction » est également reconnu aux ministres, à côté du contrôle proprement dit qu'il est chargé de compléter.

1° Nous nous bornons à rappeler ici brièvement le pouvoir de « directive » du ministre en *Grande-Bretagne* : le National Coal Board, la British Electricity Authority, la Transport Commission, doivent agir, pour l'établissement de leurs programmes d'organisation et d'investissements, selon les lignes générales établies en accord avec le ministre responsable. La loi sur l'Aviation civile de 1949 donne au ministre le droit de donner des « directives d'ordre général » dans les matières « d'intérêt national » ; « la Compagnie devra donner suite à « ces directives » (52).

Cependant, à quelques exceptions près, le problème des prix est une matière qui relève entièrement de la « corporation ». Celle-ci est seulement obligée de diriger sa politique de manière à équilibrer son budget.

Cet élément permet au professeur Robson de dire que, dès l'origine, l'emprise de l'Etat est plus grande sur les entreprises nationalisées en France qu'elle ne l'est en Angleterre, ce qui est encore plus évi-

(51) Le premier effet du déficit fut d'amener la création par un décret du 9 août 1946, d'un Comité central d'Enquête sur le coût et le rendement des services publics.

Ce Comité était chargé de rechercher et de proposer les mesures propres à réaliser des économies dans le secteur administratif, mais aussi dans les entreprises publiques ou dans les organismes ayant bénéficié de subventions, avances ou garanties du Trésor.

Rattaché à la Présidence du Conseil, il fut placé sous la présidence du premier président de la Cour des Comptes, un des magistrats de celle-ci assurant les fonctions de secrétaire général du Comité.

Doté de pouvoirs d'investigation sur place et sur pièces, le Comité a pratiquement perdu toute compétence sur les entreprises nationales depuis la création de la Commission de Vérification des Comptes des entreprises publiques en 1948.

(52) Cf. W.A. Robson, in *Les Nationalisations à l'étranger*, 1958, p. 22.

dent si, à cette intervention directe dans la gestion, s'ajoute la nomination du directeur général de l'entreprise par l'Exécutif (53) ;

2° Le principe des directives ministérielles se retrouve dans le droit *irlandais*. Ainsi le ministre de l'Industrie peut-il adresser des « directives » d'ordre général aux dirigeants de la Compagnie de transport aérien « Aer Lingus », sur sa politique financière au sens large ou sur son programme d'investissements ;

3° *En Italie*, il y a plusieurs types d'entreprises publiques : les organismes dits « para-étatiques » sont les plus proches des entreprises nationalisées françaises, et parmi elles on compte deux entreprises de premier plan : l'Office National des Hydrocarbures, E.N.I., et l'Institut de Reconstruction Industrielle, I.R.I. Un ministère des Participations d'Etat, créé le 22 décembre 1956, est chargé d'exercer les attributions qui étaient précédemment réparties entre la Présidence du Conseil, le Conseil des ministres et le ministère des Finances. Pour les organismes para-étatiques donc, les directives ayant trait à leur activité générale sont édictées par ce nouveau ministère et non plus par le Président du Conseil (54).

(53) Cf. *Problems of Nationalized industries*, Ch. XIV : « Nationalized industries in Britain and France ».

(54) Art. 2 de la loi n° 1589 du 22 décembre 1956.

CHAPITRE V

LES FACTEURS DU RENFORCEMENT DES CONTROLES

L'aspect politique des nationalisations contribue à donner au problème des rapports des entreprises nationalisées et de l'Etat un contenu passionnel. Le facteur politique explique très largement l'évolution des contrôles. Mais il ne doit pas être exagéré (*Section I*).

Les résultats sociaux et financiers obtenus par les entreprises nationalisées au cours des premières années de leur fonctionnement sont un élément beaucoup plus important dans le processus du renforcement des contrôles de l'Etat qui s'amorce en 1947 (*Section II*). Une campagne d'opinion, dans la presse et au Parlement, prit prétexte des déficits de gestion pour demander ce renforcement (*Section III*). L'évolution de la majorité parlementaire en 1947 d'abord, et le résultat des élections générales de 1951 ensuite, permirent à cette campagne d'aboutir à une multiplication des contrôles subis par les entreprises nationales (*Section IV*).

SECTION I

LES ENTREPRISES NATIONALISÉES ET LA POLITIQUE

L'influence de la politique, au sens étroit de la politique des partis, dans le processus même de la nationalisation, est sans doute moindre qu'on ne le dit généralement (1).

(1) Cf. HANSON, *Public Enterprise*, p. 183.

L'action du Gouvernement provisoire et du Gouvernement tripartite composé des représentants du M.R.P., du Parti communiste et du Parti socialiste (qui procéda aux grandes nationalisations de 1946 : celles de l'Energie et celle des Assurances) allait dans le sens d'une évolution générale, qu'elle ne fit qu'accélérer.

On attribue trop souvent l'extension du domaine de l'entreprise nationale à la force des partis socialistes. L'exemple de la Suède, qui a un gouvernement social-démocrate depuis de nombreuses années et où les entreprises publiques restent l'exception, prouve qu'il n'y a pas de corrélation nécessaire. L'extension du secteur public en Italie par le fait d'un gouvernement démocrate-chrétien en est une preuve supplémentaire.

Le cas de la Grande-Bretagne est plus intéressant encore, semble-t-il. Si les mesures de nationalisation les plus spectaculaires ont été décidées en 1945-1950 par un Cabinet travailliste, il faut considérer que l'entreprise privée ne fournissait en aucune manière une alternative à la nationalisation. Sous une forme ou une autre, celle-ci était presque inévitable. Déjà l'électricité se trouvait pour deux tiers sous « contrôle public » et le gaz pour un tiers. C'est un gouvernement conservateur qui, en 1939, avait donné la forme juridique de « public corporation » aux compagnies aéronautiques. Dans les mines de houille, la situation technique était telle, en 1945, que seule une intervention de l'Etat pouvait tenter de leur redonner une activité rentable.

La grande opposition entre travaillistes et conservateurs eut sans doute lieu sur la question de la nationalisation. Mais il faut envisager la situation avec quelque précaution. Cette opposition est dans la « règle du jeu ». C'est le devoir de l'Opposition de Sa Majesté que de s'opposer et il est évident que les chefs conservateurs ne pouvaient voir les dépossessions de certains intérêts privés avec enthousiasme. Mais on peut se demander quelle attitude ils auraient prise s'ils avaient été au pouvoir. Dans la très large mesure où l'intervention gouvernementale eut des causes techniques, il est probable que l'action sur les secteurs clefs aurait aussi été entreprise par un gouvernement non socialiste.

L'exemple anglais n'est peut-être pas très probant. C'est que la public corporation, forme juridique de l'entreprise nationalisée, ne connaît en aucune façon une représentation interne des intérêts comme celle que réalisent les conseils d'administration tripartites des entreprises nationalisées françaises. Représentation des consommateurs et représentation des ouvriers sont assurées, mais à l'extérieur de l'entreprise.

En France, au contraire, la nationalisation a plus nettement l'aspect d'une tentative d'établissement de la démocratie sociale. Cette caractéristique, c'est-à-dire la prédominance des causes idéologiques

des nationalisations sur les causes techniques, explique l'évolution purement politique de la conception de la nationalisation et par contre-coup de celle du contrôle. Les nationalisations sont des « conquêtes de la Libération » et elles ont longtemps suscité l'indignation ou l'enthousiasme. En France plus qu'ailleurs, le Parlement dans son rôle de contrôleur du secteur national se conduit comme « une galerie de fanatiques pro ou anti-nationalisateurs », selon le mot du professeur Robson. Les seconds sont ceux qui sont lésés par l'opération elle-même et aussi les tenants du libéralisme. Les premiers, qui ont réalisé la nationalisation, entendent donner à l'Etat un rôle aussi réduit que possible.

Le contrôle des entreprises nationales est donc abordé de deux façons très différentes : les partisans du dirigisme ou de la planification voient dans les nationalisations des leviers de leur politique économique; le contrôle devient un ensemble de directives à long terme dans le domaine des investissements et de la production; pour les partisans du libéralisme, le maintien de l'Etat à l'écart des entreprises est un moindre mal; mais, par hostilité au principe de la nationalisation, ils vont se rallier à une politique de contrôles systématiques, et c'est un ministère libéral qui renforce le plus sérieusement l'autorité de l'Etat sur les entreprises nationalisées.

A l'origine, c'est-à-dire en 1944-1946, les contrôles établis témoignent d'une victoire des tendances autonomiste et syndicaliste, suivant la distinction de M. Byé.

Deux facteurs essentiels vont amener une révision des rapports établis entre l'Etat et les entreprises nationales.

Les résultats de la gestion financière des entreprises, l'échec de leur expérience sociale suscitent une campagne d'opinion assez violente.

SECTION II

LES RÉSULTATS SOCIAUX ET FINANCIERS

Malgré l'association des travailleurs à la gestion des entreprises au sein des conseils d'administration, des grèves éclatent (§ 1). La politique tarifaire suivie par le Gouvernement et la mise en place de l'organisation des entreprises aboutissent à des déficits importants pour celles-ci (§ 2).

§ 1. — Les grèves dans le secteur national.

Les premières années des nationalisations sont marquées par de nombreux mouvements de grève. Ils ne sont pas propres au secteur

national, mais une grève chez Renault ou à Electricité de France a nécessairement plus de retentissement qu'un arrêt de travail dans une entreprise privée.

Ce malaise social apparaît d'autant plus grave qu'il semble en partie échapper aux syndicats.

Le 29 avril 1947, la Régie Renault est affectée par un arrêt de travail presque total. L'ordre de grève générale de la C.G.T. ne survient qu'ensuite.

Le mouvement entraîne la réunion d'un Conseil de Cabinet le 30 avril, puis d'un Conseil des ministres le 1^{er} mai. Sur la question des salaires dans les entreprises nationalisées, le Gouvernement obtient la confiance de l'Assemblée Nationale, le dimanche 4 mai, par 360 voix contre 186. L'opposition communiste dans ce vote consacre la rupture de la majorité, et le lundi 5 mai paraît au *Journal Officiel* le décret mettant fin aux fonctions des ministres communistes.

En mai, les grèves affectent l'électricité et le gaz; le Gouvernement réplique par un décret de réquisition le 25 mai pour combattre l'ordre de grève générale lancé par la Fédération de l'Eclairage C.G.T. pour le 4 juin.

L'attitude de l'Etat est exposée dans un appel radiodiffusé du Président du Conseil aux électriciens et gaziers, le 27 mai. C'est une des dernières fois où le contrôle de l'Etat sur les entreprises nationales est évoqué selon le thème antérieur de l'anticapitalisme, et, indirectement, d'une opposition Etat-Nation :

« Ne faites pas grève (...) Je ne peux pas croire (...) que vous
« agissiez en 1947, après la nationalisation, autrement qu'en 1936,
« du temps des Compagnies. Vous n'êtes pas au service d'un patron,
« votre travail ne peut pas servir à augmenter un profit capitaliste.
« Vous êtes au service direct de la Nation (...). Votre attitude serait
« non plus une atteinte portée à un patron, mais un coup dirigé
« contre la Nation et contre la République » (2).

L'ordre de grève est rapporté, mais d'autres arrêts de travail se produisent en juin à la S.N.C.F., dans les banques et les charbonnages.

Le mouvement le plus important est celui des Houillères, déclenché le 4 octobre 1948. La C.G.T. donne, le 18, l'ordre d'un mouvement illimité.

Ces grèves de 1946-1948 amènent, outre la scission syndicale, l'élimination progressive des conseils d'administration des représentants du syndicat le plus représentatif, la C.G.T.

Le Gouvernement décide d'abord de tenir pour plus représentatifs

(2) Cf. *L'année politique*, 1947, pp. 102-103.

des syndicats ayant moins d'adhérents que la C.G.T. (3). Le Conseil d'Etat reconnaît, sur ce point, au Gouvernement un pouvoir discrétionnaire (4).

Par contre coup, l'action de l'Etat au sein de l'entreprise, par le contrôle interne de ses propres administrateurs, se fait plus forte.

§ 2. — Les déficits.

L'année 1947 voit également se poser la question des résultats de gestion des entreprises nationales. On s'attend pour 1947 à des déficits de 14 milliards pour les Houillères et de 20 milliards pour l'Electricité et le Gaz (5).

Le déficit est l'aliment essentiel des campagnes d'opinion. Une partie de la presse, notamment, s'efforce (6) d'accréditer l'idée que les déficits sont la conséquence d'une mauvaise gestion des entreprises et, par suite, une conséquence des nationalisations.

Or, dans le système économique de 1946-1947, c'est l'Etat seul qui décide si la gestion de l'entreprise nationalisée doit être bénéficiaire ou déficitaire; on peut même dire que le déficit est sans relation avec la qualité de la gestion (7).

Le déficit résulte essentiellement de la fixation des prix de vente. Il suffit de bloquer ceux-ci en autorisant la hausse des éléments constitutifs du prix de revient pour faire naître un déficit. On peut même alors en déterminer le montant par avance.

L'Etat dispose, comme nous l'avons vu, d'un second moyen d'action directe sur le bilan de l'entreprise, par l'orientation des investissements. Il peut, en effet, alléger ou alourdir les charges de l'entreprise en faisant exécuter pour le renouvellement et l'extension des moyens de production, les installations dont le prix de revient d'exploitation est le plus élevé en différant l'exécution des installations dont le prix de revient est le plus bas.

(3) C'est-à-dire ayant eu moins de voix aux élections du Comité d'entreprise, cf. ROBIN, *Revue du Droit Public*, 1957, n° 5, p. 843.

(4) Fédération Nationale de l'Eclairage et des Forces Motrices, 9 juillet 1954, *Recueil*, p. 443.

(5) *L'année politique*, 1947, p. 70.

(6) Cf. *infra*, Section III.

(7) A la suite d'une importante augmentation des tarifs de l'électricité, certains parlementaires firent la critique de cette politique. « Si l'Etat fixe tous les « éléments du prix de revient, du prix de vente et distribue les crédits à sa « guise, il y a manifestement confusion de pouvoirs entre lui et les sociétés « nationalisées. S'il y a déficit ce n'est pas nécessairement preuve de mauvaise « gestion. Ce peut être imputable uniquement à la mauvaise compréhension de « l'Etat. » M. LESPÈS, interpellation sur l'augmentation des prix de l'électricité, A.N., séance du 21 mai 1948.

L'exemple caractéristique de cette politique est celui de l'entreprise Gaz de France. De 1947 à 1949, le Gouvernement a bloqué le prix du gaz à un niveau inférieur au prix de revient. Le charbon étant au coefficient 21 par rapport à 1939, les dépenses de personnel au coefficient 10, le prix de vente du gaz était au coefficient 8,2 (8).

Le déficit est, en tout cas, certainement la cause essentielle du renforcement des contrôles de l'Etat sur les entreprises nationalisées.

SECTION III

LA CAMPAGNE D'OPINION

L'hostilité d'une fraction importante de l'opinion envers les contraintes de la politique économique dirigiste fut canalisée par la presse contre les entreprises nationalisées (§ 1^{er}). Cette campagne de presse eut des échos nombreux dans les deux Assemblées parlementaires (§ 2).

§ 1. — Dans la presse.

La campagne antidirigiste d'une partie de la presse se développa contre les nationalisations. On voulait juger une entreprise « comme s'il s'agissait d'une épicerie » (9) sans admettre que c'est l'intérêt de la collectivité qui donne un sens à l'entreprise publique.

Il fut alors question du « scandaleux fiasco des nationalisations » (10), lequel était expliqué par un « triomphe de la doctrine sur le bon sens ». Mais cette campagne ne s'affirmait pas nécessairement hostile au principe de la nationalisation, au contraire (11).

Le fait dominant était cependant le déficit qui constituait les gros titres de la presse de l'époque : « 6 milliards en caisse en « juin 1946, 18 milliards de déficit en mars 1947 » (12); cette constatation s'accompagnait de commentaires sur le dirigisme et

(8) Cf. intervention de M. PLEVEN, J.O., D.P., A.N., 31 décembre 1948, pp. 8157 et suiv.

(9) CHENOT, « Les Paradoxes de l'entreprise publique », *Revue Française de Science Politique*, V. 4, p. 733.

(10) *Le Pays*, 20 mars 1947.

(11) L'hebdomadaire *Tel Quel* du 18 mars 1947 présenta sa campagne sous le titre « Toujours le sabotage des Nationalisations ».

(12) *L'Aurore*, 22 mars 1947. Dans *France-Libre* du 17 avril 1947, on peut lire : « Libre, l'entreprise était bénéficiaire ; nationalisée, elle est déficitaire. »

toute gestion par l'Etat en général. Malgré l'autonomie accordée aux entreprises, on attaquait surtout l'étatisme, et, par un résultat surprenant, on trouvait une solution dans un renforcement du pouvoir de l'Etat.

Certains journaux entreprirent une série d'enquêtes sur les nationalisations (13).

En fait, le principe même de la nationalisation était bien en cause car « les Français qui s'étaient battus pour reprendre Strasbourg » avaient appris « avec quelque étonnement qu'ils s'étaient battus « bien davantage pour nationaliser les Houillères et l'Electricité » (14). Les conclusions de certains étaient donc : il faut en finir avec les nationalisations.

Un ministre porta sur l'attitude de la presse le jugement suivant : « Un flot d'appréciations partiales, erronées, et de contre-vérités, a porté une partie de l'opinion vers un grand scepticisme à l'égard des nationalisations et, surtout, a créé une atmosphère parfaitement « dommageable au crédit des industries nationalisées » (15).

Le problème soulevé était sans doute plus vaste que ne le laissaient supposer les campagnes d'opinion. Limitées jadis au domaine électoral et parlementaire, les luttes politiques s'étendaient au contrôle des leviers de commande de l'industrie. Sous les apparences de prises de position sur la gestion des entreprises nationalisées, une lutte plus secrète se déroulait autour du projet de statut des entreprises nationales.

Il était maintenant question d'étatiser, avant même que la notion de nationalisation sans étatisation eût fait l'objet d'une réelle tentative d'application (16).

§ 2. — Sur le plan parlementaire.

La campagne de presse eut de nombreux échos au sein du Parlement.

Dans la surveillance des entreprises nationales, les parlementaires se montrent plus souvent politiciens (au sens péjoratif du terme) qu'hommes politiques (c'est-à-dire hommes chargés de la gestion des affaires publiques).

Un dirigeant d'entreprise nationale donne, de cette attitude, une définition pleine d'humour : « Contrôle, auraient dit les anciennes

(13) Cf. *France-Libre*, janvier 1948.

(14) Le Bulletin de *France-Documents*, 16 juillet 1948.

(15) M. LACOSTE, ministre de la Production Industrielle, A.N., séance du 13 juin 1947.

(16) Cf. *Le Monde*, 8 avril 1947.

« légendes, est fils de Scandale et de Chasseur d'Abus. Mais que devons-nous penser de ces chasseurs d'abus qui, servant plus souvent le Dieu Ambition que le Dieu Intérêt général, rassemblent précieusement dans de volumineux dossiers les anomalies observées de droite et de gauche sans les avoir vérifiées (de peur qu'elles ne s'évanouissent), les publient dans un journal ou les portent à la tribune du Parlement ? » (17).

Les premiers abus découverts concernaient le secteur de l'aéronautique. Les termes étaient sévères : « Le pays a le droit d'être informé des conditions d'une gestion ayant amené une entreprise industrielle à un état de déconfiture totale dont le Trésor public fait, en définitive, les frais (18)... les faits... ne sont d'ailleurs pas isolés (19). »

Les réactions parlementaires devant le problème des déficits et la campagne de presse furent de deux ordres.

A. — Pour les uns, la seule solution était à rechercher dans le renforcement des droits de l'Etat. Ce fut la conclusion à laquelle arriva l'inspecteur général Pellenc par son rapport sur la gestion des sociétés nationales d'aéronautique (20). Le rapporteur découvrit dans celles-ci des déféctuosités qui lui semblèrent communes à toutes les entreprises nationalisées.

Sa première critique concerna (21) la forme de la société anonyme et, par conséquent, l'adoption de certains procédés du droit privé. « Le régime juridique d'une entreprise ne possède en soi aucune vertu particulière suffisante pour lui assurer une existence prospère » (22). Si l'Etat a, en apparence, des droits importants, qui sont ceux du propriétaire, l'expérience montre qu'il est, en fait, « à peu près complètement dépourvu de moyens d'action efficaces lorsque ses intérêts sont menacés » (23).

(17) Louis ARMAND, « Entreprises nationalisées et entreprises privées », *Association de cadres dirigeants de l'industrie pour le progrès social et économique*, n° 53, p. 423.

(18) A.N., n° 431, annexe au procès-verbal de la deuxième séance du 31 janvier 1947. Proposition de résolution tendant à la création d'une Commission d'enquête parlementaire sur la gestion des entreprises nationalisées, de M. BÉTOLAUD, député.

(19) Voir également : A.N., n° 433, annexe au procès-verbal de la même séance : Proposition de loi tendant à instituer la responsabilité des présidents et administrateurs des entreprises nationalisées, de MM. BÉTOLAUD et J. MOREAU, députés.

(20) M. PELLENC est nommé rapporteur le 25 février 1947.

(21) *Rapport sur les Sociétés Nationales de Constructions Aéronautiques*, imprimé en janvier 1948.

(22) Rapport cité, p. 115.

(23) *Ibid.*, p. 120.

Dans l'hypothèse présente, en effet, où l'on avait conservé les cadres de la société anonyme, il n'y avait d'autre ressource au cas de mauvaise gestion, que dans un recours à l'assemblée générale et à une répudiation des administrateurs. Cette arme était trop difficilement maniable.

L'Etat ne disposait, en fait, que d'un contrôle, celui du client, mais il était tout aussi illusoire; on aurait mal vu, en effet, l'Etat sanctionner une société nationale par une suppression de ses propres commandes.

Pour M. Pellenc, le remède était simple : il fallait d'abord introduire dans les conseils d'administration une majorité de fonctionnaires, créer un conseil de surveillance « constitué essentiellement « par des fonctionnaires ayant la pratique des enquêtes et du « contrôle », et doté d'un double pouvoir : celui d'astreindre le conseil d'administration à prendre certaines décisions, celui de suspendre l'exécution des mesures susceptibles de léser les intérêts de la société ou de l'Etat.

Il était donc affirmé, à l'encontre de la solution adoptée en 1946, que l'Etat devait surveiller plus étroitement les entreprises nationalisées, parce qu'une situation de fait s'était instaurée qui était ainsi définie : « Insuffisance de certains cadres, déficience du contrôle, « affaiblissement de l'autorité, disparition du sens des responsa-
« bilités » (24).

L'autonomie des entreprises subsistait dans cette théorie, au moins en apparence. Le conseil de surveillance à créer, cependant muni d'un droit de veto, ne devait s'immiscer « en aucune façon dans la « gestion. »

Dans une conférence prononcée le 24 avril 1951, le sénateur Pellenc précisa ainsi ses suggestions :

« Les divers rouages de l'Etat sont pratiquement neutralisés, « chaque fois qu'ils veulent, au nom des intérêts généraux du pays, « exercer dans le secteur nationalisé une action réformatrice, à « l'encontre de certains intérêts de la collectivité professionnelle « intéressée... Tout ceci montre bien la désagrégation de l'autorité « de l'Etat et son impuissance et son effacement devant les monstres « qu'il a enfantés » (25).

Justifiée par des causes graves (26), cette enquête sur les sociétés de constructions aéronautiques aboutit, en fait, à remettre en cause les principes du contrôle de l'Etat sur les entreprises nationalisées.

(24) *Ibid*, p. 127.

(25) *Les Méfaits des nationalisations illustrés dans le secteur des transports*, S.N.E.P., Imprimerie Poissonnière, pp. 38-39.

(26) Cf. un premier rapport de MM. Jean MOREAU et Pierre MEUNIER sur la gestion de la S.N.C.A.S.E., J.O., décembre 1946.

B. — Mais devant le problème du déficit, une autre attitude se fit jour qui consistait à présenter la question sur un autre plan; ou bien on maintenait la nationalisation, mais il fallait y ajouter une dose d'étatisme; ou bien on préférait des contrôles souples, mais pour cela il fallait totalement changer le mode de gestion.

Pour M. Montel, par exemple, le déficit était congénital à la nationalisation (27) et il fallait affermer les sociétés nationalisées. Il fallait lutter contre l'étatisme, car « la Nation (était) opprimée par « un Etat aussi lourd qu'inefficace et anachronique » (28).

Dans le même sens, la proposition de MM. Bardoux, Barrachin et Edgar Faure (29) réclamait des « sociétés mixtes à caractère coopératif », seul moyen d'appliquer les contrôles souples du droit privé (30).

C. — Dès ce moment, les partisans de la « nationalisation sans « étatisation » semblèrent mener un combat d'arrière-garde. Dans une interpellation du 5 juin 1947, M. Lespès, s'il précisa que les informations livrées à l'opinion étaient « souvent tendancieuses et parfois « inexactes », admit que l'émotion était justifiée. La responsabilité des résultats déficitaires incombait surtout à la mauvaise définition des rapports entre la puissance publique et les entreprises nationalisées, ce qui aboutissait à une confusion des pouvoirs.

Tout en affirmant que le Gouvernement devait éloigner « tout « contrôle étatique plus ou moins paralysant ou tracassier » (31), les parlementaires allaient se rallier à l'attaque contre les « nouvelles « féodalités qui achèvent de désagréger l'Etat », attaque qui se développa au long des deux premières législatures de la IV^e République. Elle aboutit surtout au renforcement du contrôle parlementaire des entreprises nationalisées, conçu comme celui du suzerain sur son vassal, pour poursuivre la métaphore des féodalités chère à certains hommes politiques.

« Il (le parlementaire) est vis-à-vis d'eux (les dirigeants d'entreprises nationalisées) dans la même situation que le roi naguère

(27) A.N., annexe au procès-verbal de la deuxième séance du 16 juillet 1947, n° 2033, proposition de résolution de M. MONTEL et des membres du groupe P.R.L.

(28) Il décrit l'étatisme comme « une coulée de lave » dont la « masse s'in-sinue, gagne et stérilise toutes les activités productrices ».

(29) Proposition de loi portant statut des entreprises nationalisées, A.N., annexe au procès-verbal de la deuxième séance du 17 juillet 1947, n° 2044.

(30) Voir également : Proposition de résolution de MM. PETIT, ANTIER, RIBEYRE, LAURENS, A.N., annexe au procès-verbal de la troisième séance du 22 juillet 1947, n° 2091.

(31) M. LOUVEL, dans la discussion de l'interpellation de M. LESPÈS.

« vis-à-vis de ses vassaux. Il leur laissait beaucoup de pouvoir, mais « ne devait tolérer aucun fief qui ne reconnût sa souveraineté » (32).

SECTION IV

LES RÉSULTATS SUR LE PLAN PARLEMENTAIRE

Cette prise de position de nombreux parlementaires s'avéra déterminante. Le changement de majorité à l'Assemblée Nationale en 1947 marqua un premier tournant (§ 1^{er}). La loi du 17 août 1948 donna au Gouvernement des pouvoirs considérables à l'égard des entreprises nationales (§ 2). A partir des résultats de gestion des sociétés nationales de l'aéronautique (§ 3) se précisa la tendance politique qui aboutit, après les élections générales de 1951, aux décrets d'étatisation du 11 mai 1953 (§ 4).

§ 1. — Le changement de majorité de 1947.

Le départ des ministres communistes du Gouvernement Ramadier s'était produit en 1947, à l'occasion de la grève des Usines Renault. Sur le simple problème des nationalisations, cela amenait une modification des tendances au détriment de la conception syndicaliste.

La présence du parti socialiste au sein ou à la tête du Gouvernement de Troisième Force fit que l'évolution fut plus lente.

Le 28 octobre 1947, un second remaniement ministériel consacra le départ des ministres partisans de l'économie dirigée.

Le 6 novembre, M. Jules Moch annonça une modification de la politique des prix suivie à l'égard des entreprises nationales. Les subventions accordées à l'extraction du charbon étaient supprimées. Les prix de celui-ci passaient de 1 350 à 2 160 francs la tonne. Cette mesure, qui tendait à rendre une signification aux résultats comptables, fut accompagnée d'une demande de contrôle supplémentaire. Une commission devait être nommée pour étudier la gestion des Charbonnages et proposer des économies (33).

Le 22 novembre, la constitution du Gouvernement Schuman permit de confier les portefeuilles économiques à des ministres appartenant

(32) TINGUY, « Les Entreprises nationales et le Parlement », *Revue Politique des Idées et des Institutions*, 30 octobre 1955, p. 482.

(33) *L'année politique*, 1947, p. 227.

au parti radical et au M.R.P., c'est-à-dire à des partisans du libéralisme.

Au début de 1948, la Commission des Finances de l'Assemblée nationale demanda un nouveau renforcement du contrôle parlementaire sur les entreprises nationalisées. C'était la traduction de l'augmentation des demandes de subventions. Pour M. Louvel (34) cela signifiait surtout une ingérence indirecte de l'Etat dans la gestion des entreprises, ce qui était contraire au vœu du législateur de 1946 qui « a tenu à séparer les entreprises nationalisées de l'Etat lui-même ». Au cours de la discussion, se produisit un incident de séance significatif. Un amendement de M. Louvel sur les autorisations d'emprunts de certaines entreprises nationales fut repoussé par l'Assemblée par 320 voix contre 184, M. Louvel ayant été seul, avec les communistes, à voter pour son amendement.

§ 2. — La loi du 17 août 1948.

En août 1948, M. Paul Reynaud, ministre des Finances dans le Gouvernement André Marie, déposa un projet de loi tendant au redressement économique et financier.

L'exposé des motifs soulignait que le texte proposé ne portait atteinte « directement ou indirectement ni à la propriété, ni à la « gestion publique des industries nationalisées »; il s'agissait de « donner à ces dernières des méthodes rationnelles d'exploitation, de « soumettre leur gestion financière à un contrôle efficace, de comprimer leur prix de revient et de rendre leur exploitation rentable ».

Adopté, ce projet devint la loi 48.1268 du 17 août 1948 (35). L'article 2 du Titre I^{er} de ce texte constitue le tournant essentiel dans l'évolution du droit des contrôles (36).

§ 3. — Le contrôle des Sociétés aéronautiques en 1949.

Le président Queuille obtint l'investiture de l'Assemblée Nationale le 11 novembre 1948. La principale concession faite aux libéraux de la

(34) J.O., A.N., séance du 25 février 1948, p. 1105.

(35) J.O., 18 août 1948, p. 8082.

(36) Art. 2 : « Le Gouvernement procédera, dans les conditions prévues « à l'article 6, à la réorganisation des établissements publics à caractère industriel « ou commercial, des entreprises nationales et des sociétés nationales, ainsi qu'à « la réforme du contrôle auquel ces établissements, entreprises et sociétés sont « soumis, afin d'en assurer la rentabilité et d'y faire prévaloir la notion de « responsabilité individuelle, sans qu'il soit porté atteinte à la propriété ou à la « gestion publique de ces établissements, entreprises et sociétés, ni à la proportion « dans laquelle le personnel participe à ladite gestion, ni aux dispositions législatives stipulant la publication des bilans et des comptes de profits et pertes. « Le Gouvernement soumettra au Parlement avant le 31 décembre 1948 le texte « portant statut général des entreprises nationalisées. »

majorité gouvernementale était la promesse d'une réforme des nationalisations.

Le projet de statut de celles-ci, prévu par la loi du 17 août 1948, fut déposé en blanc le 31 décembre. Les discussions ministérielles du mois de janvier 1949 aboutirent à une distinction entre entreprises à monopole et entreprises concurrentielles, mais aussi à un renforcement du contrôle.

Dans ce projet, comme à travers le projet de révision du statut de la S.N.E.C.M.A., « c'est toute une politique de révision des nationalisations qui se dessine » (37).

Dans un discours prononcé devant l'Assemblée Nationale, le 24 mars, le président Queuille, soulignant l'envergure des déficits, nota que les nationalisations « pour survivre doivent être normalisées et assainies ». Pour cela, les ministères de tutelle devaient être dotés de tous les moyens d'action nécessaires. Il précisa le 25 mai que la gestion industrielle et commerciale ne devait pas entraîner un appel constant aux caisses de l'Etat.

Les débats qui s'ouvrirent à l'Assemblée Nationale, le 24 juin 1949 sur la gestion des Sociétés Nationales de Constructions Aéronautiques, revêtirent une importance particulière pour l'évolution des contrôles. On se demandait une dernière fois si l'adoption des modes de gestion de la loi de 1867 était ou non judicieuse; mais l'intervention de M. Pierre André (38) porta la question sur le plan des contrôleurs. Il estima avec quelque sévérité, mais croyons-nous avec raison, que tous les rapporteurs désignés pour surveiller la gestion de l'aéronautique, s'ils étaient consciencieux, possédaient « une tare congénitale » (« ils sont tous d'une incompétence totale en matière de constructions aéronautiques »). Et M. Pierre André s'adressa au ministre de la Défense Nationale en ces termes : « Il est scandaleux... qu'un conseil d'administration vous réponde, quand vous lui demandez ce qu'il compte faire : nous attendons vos instructions » (39).

§ 2. - Les élections de 1951 et leurs conséquences.

Les élections de 1951 modifièrent le tableau politique. Les partis du centre et de droite obtinrent la majorité et leurs critiques des nationalisations s'atténuèrent sensiblement (40). Le principe des nationalisations n'était cependant pas remis en cause.

(37) *L'année politique*, 1949, p. 65.

(38) A.N., D.P., p. 3817.

(39) *Ibid*, p. 3819.

(40) Cf. MALEVILLE, « Les problèmes de l'électricité et du gaz devant le Parlement », *Cahiers Juridiques de l'Electricité et du Gaz*, janvier 1953, p. 19.

Mais le processus du renforcement des contrôles étatiques allait se poursuivre.

Les décrets pris par le Gouvernement René Mayer le 11 mai 1953 réorganisèrent ces contrôles, œuvre qui fut poursuivie par les décrets du Gouvernement Laniel, publiés le 10 août.

Ces deux groupes de textes sont essentiels.

Les déclarations d'investiture prononcées au cours de la longue crise ministérielle du mois de juin, c'est-à-dire entre les deux trains de décrets, permettent de les mieux situer. Elles montrent qu'après sept années de pratique, la solution définitive n'était pas encore trouvée.

Les déclarations de MM. Mendès-France le 3 juin, Georges Bidault le 10 juin et André Marie le 13 juin, consacrèrent des développements importants aux problèmes des rapports de l'Etat et des entreprises nationales. On distingue deux tendances (41); celle de M. Mendès-France, hostile aux contrôles préventifs, cède le pas à celle de M. Marie, partisan d'un régime d'autorité, tout en affirmant son hostilité à « la tutelle paralysante » des entreprises nationales. C'est vers une tutelle de ce genre que s'orienta le Gouvernement de M. Laniel.

L'exposé des motifs du décret 53.707 du 9 août 1953 (42) indiquait clairement le but recherché. On voulait étendre le champ d'ap-

(41) Déclaration de M. MENDÈS-FRANCE, le 3 juin 1953 : « Les entreprises « publiques ont réalisé d'incontestables progrès dans le domaine de la produc- « tivité, progrès qui font honneur à leurs cadres et à leur personnel. Il n'en reste « pas moins que seule l'institution de règles de gestion rigoureuses permettra « de tirer tout le parti possible de la prise en charge par la collectivité de très « vastes secteurs de l'économie française. La solution ne doit pas être cherchée du « côté de l'accumulation des contrôles préventifs. C'est sur le résultat que les « entreprises publiques doivent être jugées. Une détermination plus exacte de leurs « profits et de leurs pertes, une comptabilité de prix de revient plus poussée « permettant de suivre une action, et d'en apprécier les effets, et, par là, un « accroissement de la responsabilité et de l'initiative des dirigeants, des cadres « et des exécutants, telles sont les méthodes dont le nouveau Gouvernement s'ins- « pirera. »

Déclaration de M. BIDAULT, le 10 juin 1953 : « Tous les établissements natio- « nalisés seront soumis à un examen systématique, sous le contrôle direct du Chef « du Gouvernement, afin de parvenir à des fusions, à des allègements, à des « redistributions de compétence. »

Déclaration de M. ANDRÉ MARIE, le 18 juin 1953 : « J'entends demander aux « entreprises nationales, aux entreprises publiques... de se soumettre à un régime « d'autorité. J'ai déjà dit, en une circonstance analogue, que les entreprises « nationales devraient cesser d'être un sujet d'inquiétude, pour devenir un sujet « de fierté... L'Etat doit pouvoir exercer sur elles son contrôle. Il ne s'agit pas « d'une tutelle étroite, paralysante, mais d'une surveillance qui, en respectant « l'autonomie de gestion des entreprises nationales, orientera constamment leur « activité dans le sens de l'intérêt général. »

(*L'année politique*, 1953, pp. 491-508).

(42) J.O., 10 août 1953.

plication du contrôle économique et financier et uniformiser les règles relatives aux autorisations préalables des ministères de tutelle.

Ce principe du contrôle *a priori* une fois posé, on affirma ne vouloir aucunement « restreindre les prérogatives des dirigeants des « entreprises », ni « porter atteinte à l'autonomie du conseil d'administration ». On ne cherchait pas tant à créer des obligations nouvelles, qu'à « normaliser » et à « assouplir » des procédures déjà existantes.

Il est surprenant que cet assouplissement ait précisément consisté en l'octroi d'un droit de veto aux contrôleurs permanents. Mais ces précautions de style sont intéressantes pour l'observateur, tout comme l'est cette recherche du formalisme. Il était posé expressément, en effet, que, pour pouvoir fonctionner avec une efficacité suffisante, la commission de coordination des salaires, qui existait déjà depuis plusieurs années lorsque le Gouvernement Laniel arriva au pouvoir, devait être consacrée par un texte officiel.

Ces divers facteurs d'ordre économique, social et politique aboutirent au renforcement des contrôles déjà exercés par l'Etat sur les entreprises nationalisées, ainsi qu'à la création de contrôles nouveaux.

CHAPITRE VI

DE L'ENTREPRISE NATIONALISEE A L'ENTREPRISE PUBLIQUE. LE RENFORCEMENT DES CONTROLES DE L'ETAT, DE 1947 AUX DECRETS DE 1953

Une transformation importante s'est ainsi opérée dans la gestion des entreprises nationalisées. Commencée en 1947, elle sembla s'achever avec les décrets de 1953 qui renforçaient considérablement l'autorité de l'Etat sur ces entreprises.

Le vocabulaire politique et juridique témoignait de cette évolution. Ainsi que le remarque M. de Laubadère, on abandonnait progressivement le vocable « entreprise nationalisée » au profit de celui « plus fade en ce qui concerne les idées qui y sont impliquées » d'entreprise « publique » (1).

En 1948, on créa un nouvel organisme de contrôle, dont le titre pas plus que les compétences ne distinguent désormais l'entreprise nationalisée des autres établissements industriels des collectivités publiques.

Si elle n'était pas, à proprement parler, spectaculaire (encore que les conditions dans lesquelles furent pris les décrets de 1953 aient donné un certain relief aux mesures d'étatisation), la transition était sensible. M. Rivero pouvait déclarer au III^e Colloque des Facultés

(1) *Cours de Droit des Services Publics*, 1956-1957, p. 96.

de Droit : « On en vient à se demander si l'on peut encore, aujourd'hui, parler, sans abus de langage, d'un " droit des entreprises « nationalisées », c'est-à-dire en bonne logique, d'un droit commun « " à toutes les entreprises nationalisées, et propre à elles seules " » (2).

A partir de 1947, en effet, la catégorie juridique des entreprises nationalisées ne tient plus qu'à une communauté d'origine, mais non pas à des règles de contrôle particulières.

Au cours de cette période de six années, qui va du changement de la majorité gouvernementale en 1947 aux décrets du 11 mai 1953, les contrôles vont être multipliés.

Sans préjuger du sens qu'il convient de donner à ce terme de « contrôle » dans le droit de l'entreprise nationalisée, nous allons distinguer les mesures prises en partant de celles qui semblent les plus conformes au sens étymologique du mot « contrôle » jusqu'à celles qui impliquent, à l'encontre de la définition de Littré, une confusion entre contrôle et action.

Nous distinguerons donc quatre groupes de moyens de surveillance utilisés par l'Etat.

Les contrôles en fin de gestion sont renforcés et pourvus de sanctions nouvelles (*Section I*). La surveillance permanente assurée par le Parlement et par les services administratifs est également accrue (*Section II*). Une série de mesures prises en 1948 et 1949 conduit à l'établissement d'autorisations préalables multiples pour les décisions des entreprises, autorisations que l'on qualifie de « contrôles *a priori* » (*Section III*). Enfin, l'autorité directe de l'Etat sur les entreprises est considérablement renforcée par les nouvelles dispositions sur les investissements et les salaires, comme par les modifications apportées à la composition des conseils d'administration de certaines entreprises nationales (*Section IV*).

SECTION I

LE RENFORCEMENT DES CONTROLES « A POSTERIORI »

Les contrôles des résultats, imités du droit privé, sont maintenus, mais le législateur fait appel à des procédés de droit public pour instaurer un contrôle *a posteriori* supplémentaire (§ 1). Cette vérification des comptes par un organisme public existe également dans certains pays étrangers (§ 2). Mais le législateur français entend

(2) Le fonctionnement des entreprises nationalisées en France, *loc. cit.*, p. 51.

donner à ces dispositions nouvelles une grande efficacité, et il crée un tribunal administratif pour prendre des sanctions contre les administrateurs et notamment contre les dirigeants des entreprises nationalisées coupables de fautes dans leur gestion (§ 3).

§ 1. — La Commission de Vérification des Comptes des entreprises publiques .

Le début de l'année 1948 voit la création d'un organisme chargé de vérifier les comptes « des établissements publics d'Etat de caractère industriel et commercial, des entreprises nationalisées et des sociétés mixtes dans lesquelles l'Etat possède au moins la majorité du capital social » (3). C'est la Commission de Vérification des Comptes des entreprises publiques.

A. — ORGANISATION :

Cette Commission est présidée par un président de Chambre à la Cour des comptes, nommé par décret. Il existe une spécialisation interne par sections. Quatre sections distinctes sont prévues pour l'énergie — les transports et communications — le crédit, les assurances et l'information — et enfin, pour les industries mécaniques, chimiques et les « entreprises diverses », chacune étant présidée par un Conseiller Maître à la Cour des comptes. Une spécialisation interne existe au sein de chaque section par entreprise.

Chaque section comprend trois magistrats de la Cour des comptes, un haut fonctionnaire du ministère des Finances et un autre du ministère des Affaires Economiques. Assistent aux délibérations avec voix consultative un représentant du ministère de tutelle, le Contrôleur d'Etat de l'organisme contrôlé et un représentant du Commissariat au Plan. L'article 57 de la loi du 6 janvier 1948, qui énumère les corps où peuvent être choisis les rapporteurs, donne une liste limitative où ne se trouvent que des fonctionnaires (4).

Cette création entraîne d'abord la suppression de la Chambre des Comptes prévue par la loi du 8 avril 1946. Pour théorique qu'elle soit, puisque cet organisme n'avait jamais vu le jour, cette mesure

(3) Loi 48-24 du 6 janvier 1948 relative à diverses dispositions d'ordre budgétaire pour l'exercice 1948, J.O., 7 janvier 1948, pp. 199 et suiv., art. 56 à 59.

(4) Magistrats de la Cour des comptes, membres des grands corps de l'Etat, fonctionnaires des ministères des Finances et des Affaires Economiques ou des ministères techniques, c'est-à-dire surtout des Ingénieurs des grands corps techniques de l'Etat, des experts économiques, des administrateurs civils et des fonctionnaires des régies financières.

est cependant très importante. La Chambre des Comptes devait être composée de contrôleurs en provenance de l'industrie, de « personnes » réputées pour leur haute expérience de la gestion industrielle ou « de la comptabilité commerciale » (5).

La Commission de Vérification est, au contraire, uniquement composée de fonctionnaires. Même si les hauts magistrats de la Cour des comptes qui constituent les cadres de cet organisme bénéficient de l'inamovibilité et par conséquent d'une grande indépendance à l'égard du pouvoir, leur formation et leur pratique administrative rendent probable une orientation différente de ce contrôle des résultats.

Mais la Chambre des Comptes est le seul des organismes de contrôle *a posteriori* créés en 1946 qui soit supprimé. La Commission de Contrôle des Banques et le Conseil National des Assurances sont maintenus.

Les pouvoirs publics ont rapidement pris conscience du double emploi qui existait entre ces corps de surveillance et la Commission de Vérification, mais ils n'y ont apporté qu'un remède partiel.

Dès son premier rapport, la Commission de Vérification fut amenée à souligner qu'elle n'avait pu remplir sa mission à l'égard des banques nationalisées. C'est la loi de finances du 27 mai 1950 (6) qui vint résoudre la difficulté.

Cette loi dessaisit la Commission de tout contrôle direct sur la Banque de France et sur les banques de dépôt nationalisées. A sa section du crédit est substituée la Commission de Contrôle des Banques. Mais pour sauvegarder le principe d'unité du contrôle *a posteriori*, le président de la Section du Crédit de la Commission de Vérification est membre de droit de la Commission de Contrôle des Banques; et il est même nommé rapporteur général de cet organisme par un arrêté du ministre des Finances en date du 10 juin 1952. Enfin, les rapports sont communiqués à la Commission de Vérification, qui les examine en assemblée plénière, et peut demander à la Commission de Contrôle des Banques de faire porter ses investigations sur tel point particulier.

Aucun aménagement ne fut au contraire apporté pour le contrôle des assurances.

B. — PROCÉDURE :

La procédure suivie par la Commission marque un progrès sensible des contrôles de droit public. Si la Cour des comptes, malgré

(5) Loi du 8 avril 1946, art. 29.

(6) Loi n° 50-586, art. 34.

les principes posés en 1807, exerçait bien un contrôle sur les administrateurs, elle le faisait avec un retard considérable et elle ne procédait pas sur place.

Les magistrats de la Cour des comptes qui constituent l'armature du nouveau corps de vérification des entreprises nationalisées vont au contraire exercer leur contrôle sur place, chez le contrôlé, et dans des délais plus brefs.

Les sources d'information de la Commission sont doubles :

1° Elle reçoit les comptes et bilans tels qu'ils ont été établis par le conseil d'administration de l'entreprise contrôlée. Ces documents sont accompagnés des inventaires, des états de développement, du compte de profits et pertes et, de façon générale, des principales pièces comptables (7) ;

2° Les rapports des autres organismes de contrôle, commissaires aux comptes, contrôleurs d'Etat et commissaires du Gouvernement, lui sont également communiqués (8).

Cette nouvelle organisation doit être rapprochée de la normalisation de la comptabilité entreprise en 1947 (9).

Un rapport général est adressé chaque année au Parlement, au président du Conseil et à la Cour des comptes. A ce rapport général, qui vise toutes les entreprises publiques, au sens large, contrôlées par la Commission, s'ajoute un rapport particulier par entreprise qui est fourni au ministre intéressé. Le rapport motivé comprend, « si les « résultats de la vérification le comportent », une proposition d'arrêté des comptes.

C. — MISSION :

Le rôle de la Commission n'est pas de pure constatation. Il lui est demandé de présenter, tant dans les rapports particuliers, qui restent secrets, que dans le rapport général, des suggestions touchant la structure ou l'organisation des entreprises.

Par ce biais, on donne au contrôle *a posteriori* une importance qui n'est pas négligeable. Il suffit de noter que c'est un rapport de

(7) Décret 48-1170 du 19 juillet 1948, portant règlement d'administration publique pour le fonctionnement et l'organisation de la Commission, art. 8, J.O., 23 juillet 1948, p. 7207.

(8) Décret 48-1170 du 19 juillet 1948.

(9) Décret du 8 janvier 1947 prévoyant des mesures propres à faciliter le contrôle des entreprises nationalisées ou bénéficiant d'une aide financière de l'Etat et à préparer l'application d'un plan comptable. Et décret 47-2051 du 22 octobre 1947 tendant à l'application du plan comptable général dans les établissements publics à caractère industriel et commercial et dans les sociétés d'économie mixte, J.O., 23 octobre.

la Commission de Vérification (10) qui a préconisé la modification des conseils d'administration des entreprises nationales. La formule qu'utilisa M. René Mayer pour présenter cette réforme : « On ne fait pas d'industrie sans industriels » correspondait parfaitement au vœu de la Commission. Ce n'est pas un des points les moins originaux que de voir un organisme de contrôle qui, pour partie au moins, a pris la place d'un organisme de vérification qui comportait des industriels, proposer l'entrée de ceux-ci dans les organes dirigeants des entreprises nationalisées.

En résumé, le rôle de la Commission répond à quatre objectifs nettement définis.

Elle doit s'assurer de la régularité du bilan et des comptes dont elle propose soit l'approbation, soit le redressement. Mais elle ne s'arrête pas à cette fonction comptable. Elle est chargée d'apprécier la gestion des entreprises contrôlées et de faire ressortir tant la situation financière actuelle que les perspectives d'avenir. Elle doit encore porter un avis sur la qualité de la gestion *commerciale* et faire des suggestions propres à l'améliorer; elle doit, en dernier lieu, proposer toutes modifications jugées utiles pour améliorer, comme on l'a vu, la structure des entreprises (11).

§ 2. — Le contrôle des résultats des entreprises nationales par un organisme public à l'étranger.

Dans certains pays, la gestion comptable des entreprises publiques est vérifiée par l'Institut supérieur du contrôle des comptes publics, homologue de la Cour des comptes française.

A. — *En Belgique*, par exemple, outre les « réviseurs » qui ont une fonction proche de celle des Commissaires aux comptes comme nous l'avons vu, la Cour des comptes exerce une surveillance comptable de certaines entreprises, celles auxquelles la loi du 16 mars 1954 accorde l'autonomie la plus réduite.

La Cour est ainsi appelée à connaître des comptes des entreprises de la catégorie A (celles dont l'indépendance à l'égard du Gouvernement est la plus limitée); ces comptes lui sont soumis par le ministère des Finances et elle peut organiser un contrôle sur place (12). Pour les organismes de la catégorie B, sur lesquels l'autorité de l'Etat

(10) Voir *infra*, Section IV.

(11) Cf. H. LORAIN, conférence faite le 15 mars 1956 à l'Institut des Sciences Juridiques et Financières appliquées aux Affaires, multigraphiée, pp. 7 et 8.

(12) Article 6, § 3.

n'est pas aussi forte, les organes de gestion transmettent les comptes au ministre qui les communique à la Cour. Mais aucune intervention de celle-ci n'est prévue par la loi de 1954 pour les établissements les plus autonomes, ceux des catégories C et D, au nombre desquels se trouvent la Société Nationale des Chemins de fer belges et la Caisse générale d'épargne et de retraite.

B. — *En Italie*, l'article 100 de la Constitution de la République Italienne pose le principe que la Cour des comptes « participe, dans « les cas et dans les formes fixés par la loi, au contrôle sur la gestion « financière des établissements publics auxquels l'Etat apporte une « contribution régulière ». Mais il n'y a pas de règles d'application précises et le projet de loi Scoca, déposé en septembre 1953, n'a pas encore, à notre connaissance, été adopté par les Chambres.

La Cour des comptes n'assure pas en fait de contrôle *a posteriori* elle-même; elle délègue, par exemple, un de ses membres dans un collège de commissaires chargé de la vérification financière de l'I.R.I. (13).

C. — *Au Danemark*, enfin, la vérification *a posteriori* des comptes des entreprises publiques est assurée par le service de révision des comptes publics ou « Hovedrevisoratet ».

§ 3. — La Cour de discipline budgétaire.

Une loi n° 48.1484 du 25 septembre 1948 (14), crée une Cour de discipline budgétaire, chargée de « sanctionner les fautes de gestion « commises à l'égard de l'Etat et de diverses collectivités ».

Cette institution est particulièrement importante dans son principe. Elle vise à pallier le principal inconvénient des contrôles de droit public, qui est l'absence de sanctions réelles à l'encontre des administrateurs, et à répondre à la nécessité de prévoir des sanctions *sui generis*, qui ne soient ni pénales, ni civiles, ni disciplinaires (15).

Cet organisme reçoit compétence sur les entreprises nationalisées. Son article 5 dispose, en effet, que « tout agent... des organismes « visés au premier alinéa de l'article 56 de la loi n° 48.24 du 6 jan-

(13) Son représentant préside ce collège, qui comprend cinq membres avec l'avocat de l'Etat, les représentants des ministères des Finances et du Trésor, ainsi que celui de la Comptabilité générale de l'Etat.

(14) J.O., 26 septembre 1948.

(15) Cf. VEDEL, « La responsabilité des administrateurs devant la Cour de discipline budgétaire », *Revue de science et de législation financières*, 1949, n° 2, p. 119.

« vier 1948... (16) ... sera passible d'une amende dont le maximum « pourra atteindre le montant du traitement ou salaire brut annuel « qui leur était alloué à la date de l'infraction ».

L'extension de la compétence de la Cour de discipline budgétaire aux entreprises nationalisées est le fruit d'une décision des Commissions des Finances des deux Assemblées parlementaires. Le projet de loi ne le prévoyait pas.

A. — ORGANISATION :

La Cour de discipline budgétaire se compose de six membres : le Premier Président de la Cour des comptes, qui la préside, un président de section du Conseil d'Etat, qui en est vice-président, deux Conseillers d'Etat et deux Conseillers Maîtres à la Cour des comptes. Le procureur général près la Cour des comptes y remplit les fonctions du ministère public, l'instruction des affaires étant assurée par des rapporteurs choisis au Conseil d'Etat et à la Cour des comptes.

Ces rapporteurs « peuvent se livrer à toutes enquêtes et investigations utiles..., se faire communiquer tous documents même secrets « et interroger tous témoins » (17).

La Cour de discipline budgétaire peut être saisie par le président de l'Assemblée Nationale, le président du Conseil de la République (aujourd'hui le président du Sénat), le président du Conseil (aujourd'hui le Premier Ministre), le ministre des Finances et les ministres dont relèvent les administrateurs poursuivis, ainsi que par la Cour des comptes et par la Commission de Vérification des Comptes (18).

Ce dernier point est ici essentiel, puisqu'il donne indirectement une sanction à l'organisme chargé du contrôle *a posteriori* des entreprises nationalisées. Celui-ci n'a cependant qu'un pouvoir limité. C'est au procureur général de la Cour qu'il appartient de décider s'il y aura lieu à poursuites; si, en effet, il se prononce contre celles-ci, l'affaire est classée.

B. — RÔLE :

Les fautes visées par la loi du 25 septembre 1948 sont de deux ordres : il peut s'agir des infractions « aux règles relatives à l'exécution des recettes et des dépenses de l'Etat et des collectivités sus-

(16) C'est-à-dire des établissements publics de caractère industriel et commercial, des entreprises nationalisées et sociétés d'économie mixte dans lesquelles l'Etat est majoritaire.

(17) Art. 18 de la loi.

(18) Art. 16.

« visées » (19), c'est-à-dire notamment des entreprises nationalisées. Il peut aussi s'agir (20) de la faute des administrateurs qui auraient procuré ou essayé de procurer aux personnes avec lesquelles ils passent des contrats un bénéfice double du bénéfice normal.

Si on a créé pour appliquer ces dispositions un organisme juridictionnel nouveau, ce peut être, comme l'indique M. Vedel, pour donner à la mesure un « effet d'avertissement et d'intimidation plus puissant » (21). Mais on a peut-être écarté la Cour des comptes pour signifier que les sanctions prévues seraient plus rapidement appliquées et plus effectives, ce que la statistique des jugements rendus par la Cour de discipline budgétaire semble démentir (22).

SECTION II

RENFORCEMENT DU CONTROLE PERMANENT

A côté de l'aggravation du contrôle *a posteriori*, la période 1947-1953 enregistre un renforcement du contrôle permanent des entreprises nationalisées.

La méfiance qui préside à la multiplication de ces modes de surveillance est parfaitement illustrée par un décret de 1947 (23). Ce texte porte création de missions d'enquête « auprès des établissements « publics de caractère industriel et commercial », ainsi, d'ailleurs, qu'auprès des sociétés d'économie mixte.

Les membres des missions d'enquête reçoivent tous pouvoirs d'investigation sur pièces et sur place.

Plus intéressante est la formule employée à l'article 2 : « Toutes les administrations publiques et tous les organismes préexistants de contrôle et d'enquête sont tenus de leur fournir, sur leur demande, tous renseignements nécessaires à l'accomplissement de leur mission. »

L'objet de ces missions est de proposer des réformes propres à améliorer l'organisation et le fonctionnement, et à réduire le prix de revient. Cela correspond bien au problème essentiel du moment, celui des déficits. Mais il est révélateur d'une tendance importante de cette

(19) Art. 5.

(20) Art. 6.

(21) Art. cité, p. 129.

(22) Cf. Cent cinquantième de la Cour des comptes, Paris, Imprimerie Nationale, p. 135.

(23) Décret n° 47-2137, J.O., 13 novembre 1947, pp. 11-197.

nouvelle mystique du contrôle. On superpose les contrôles nouveaux aux anciens, quitte à faire surveiller ceux-ci par ceux-là.

C'est ainsi que le Parlement institue des sous-commissions de contrôle des entreprises nationalisées, sans abandonner pour cela les pouvoirs qu'il tient de la procédure parlementaire ordinaire (§ 1). Le contrôle ministériel est exercé par des représentants du ministre des Finances et du ministre de tutelle technique, et les attributions de ces deux fonctionnaires sont accrues, mais il est évident que leurs actions respectives ne répondent pas aux mêmes principes (§ 2). Ces deux aspects du problème du contrôle donnent lieu à des solutions voisines dans certains pays étrangers (§ 3).

§ 1. — Le contrôle parlementaire.

A. — CAUSES DU RENFORCEMENT DU CONTRÔLE PARLEMENTAIRE.

Le Parlement a, en vertu des principes constitutionnels, « un pouvoir général de contrôle sur l'exercice par le Gouvernement de son autorité à l'égard des entreprises nationalisées et, de façon générale, des entreprises publiques et semi-publiques » (24).

Mais les parlementaires estiment que leur contrôle, exercé par les moyens classiques de la commission, de l'interpellation et de la question, orale ou écrite, porte plus sur la manière dont l'Exécutif use de ses pouvoirs à l'égard du secteur national que sur la gestion des entreprises nationales elle-même. Ils sont amenés à constater qu'ils ne surveillent pas tant ces entreprises que leur tuteur.

« Le parlementaire s'est aperçu du démembrement que subirait son autorité s'il devait, purement et simplement, abdiquer devant les dirigeants des grandes " affaires nationales " » (25). Cela traduit la lutte contre les « féodalités » engagée sur le plan de l'opinion. Cette évolution est largement facilitée par l'appel des entreprises à l'aide financière du Parlement.

Elle s'explique aussi par une certaine prise de conscience. Si, comme le remarque le professeur Robson en 1951, le citoyen et le « political scientist » ont pu se sentir disposés à critiquer les parlementaires pour ne pas avoir abordé, comme il convenait, le rôle que

(24) VEDEL, *Droit Social*, 1955, p. 137 : « Le contrôle par les commissions parlementaires de la gestion des entreprises industrielles nationalisées et des sociétés d'économie mixte. »

(25) TINGUY, « Les Entreprises nationales et le Parlement », *Revue Politique des Idées et des Institutions*, 30 octobre 1955, p. 482.

le Parlement doit remplir à l'égard du secteur nationalisé, ces critiques cessent en partie d'être valables.

Les Assemblées parlementaires observent, en effet, que l'action des entreprises nationalisées est « un des moyens fondamentaux pour « s'attaquer aux problèmes économiques » (26). Pour tardive qu'elle soit, cette prise de conscience reste capitale.

B. — LA NOUVELLE ORGANISATION DU CONTRÔLE.

Deux textes de 1947 (27), posent les principes d'un nouveau contrôle parlementaire, qui a trois aspects essentiels :

1° *Les documents* concernant les entreprises nationales — bilans, comptes de pertes et profits, rapports des conseils d'administration et des Commissaires aux Comptes — doivent être soumis au Parlement chaque année. Il s'y ajoute, dès 1948, le rapport annuel aux Assemblées dressé par la Commission de Vérification, laquelle doit, en outre, communiquer tous les renseignements demandés sur la situation financière des établissements contrôlés;

2° Les ministres des Finances et de l'Economie Nationale *invitent désormais les Contrôleurs d'Etat à fournir aux Commissions des Finances des deux Assemblées la documentation* que peuvent leur demander les présidents, rapporteurs généraux ou rapporteurs spéciaux de ces commissions (28). Un texte ultérieur (29) complète ces dispositions en établissant une procédure analogue au profit des Commissions des Affaires Economiques;

3° *Les Sous-Commissions :*

a) L'intention du législateur était d'abord de renforcer le contrôle parlementaire par le seul moyen de la publication des bilans. Mais un amendement de M. Louvel fit ajouter à cette première modification la création de plusieurs sous-commissions de contrôle au sein des deux Assemblées, par la loi du 21 mars 1947. Composées pour moitié des membres de la Commission des Finances et pour une autre moitié de membres des autres commissions intéressées, elles avaient chacune la charge d'un groupe d'entreprises déterminé.

b) Avec la loi du 3 juillet 1947, ces sous-commissions sont réduites au nombre de deux, une dans chaque Assemblée. Le modèle choisi est celui des « sous-commissions chargées de suivre et d'apprécier la

(26) TINGUY, art. cit., p. 485.

(27) Loi 47-520 du 21 mars 1947, J.O., 24-25 mars 1947, p. 2767. Loi 47-1213 du 3 juillet 1947, J.O., 4 juillet 1947, p. 6215.

(28) Loi du 21 mars 1947, art. 68.

(29) Loi du 24 mai 1951.

« gestion des crédits de la Défense nationale », qui sont élues pour moitié au sein de la Commission des Finances et pour moitié au sein de la Commission de la Défense nationale. Les sous-commissions de contrôle des entreprises nationales sont recrutées à la fois parmi les membres de la Commission des Finances et parmi ceux des autres commissions compétentes (30).

c) De 1947 à 1953, deux retouches sont apportées à cette organisation. La loi du 18 juillet 1949 ajoute à la liste délimitant la compétence des sous-commissions, de nouveaux organismes; il s'agit notamment des offices, établissements publics ou semi-publics de l'Etat, et enfin des filiales des entreprises nationalisées et des sociétés d'économie mixte.

La loi de finances du 31 décembre 1953 (31) porte le nombre des membres de chaque sous-commission de seize à vingt-quatre. Douze viennent de la Commission des Finances, quatre de celle des Affaires Economiques, quatre de celle de la Production Industrielle, et enfin, trois autres de celle des Moyens de Communication et du Tourisme, le dernier Commissaire étant choisi dans la Commission de la Marine Marchande.

Cet élargissement est significatif; il ne sera pas le seul. Comme l'écrivait déjà en 1892 *Le Journal des Débats*, « une commission d'enquête peut s'enquérir de tout, toucher à tout; rien ne l'arrête, sa curiosité n'est jamais indiscrete ».

C. — LES POUVOIRS DES SOUS-COMMISSIONS.

A l'origine, la loi du 21 mars 1947 donnait aux sous-commissions de contrôle la charge de « suivre et d'apprécier la gestion » des entreprises nationalisées (ainsi que des sociétés d'économie mixte).

Elles étaient dotées de pouvoirs d'investigation sur place et sur pièces. La loi précisait : « Tous les renseignements et moyens matériels devront leur être fournis. Elles seront dotées de pouvoirs d'enquête parlementaire. Chaque année, elles dresseront un rapport qui sera distribué au Parlement » (32).

Ces pouvoirs paraissent très importants. Ils excèdent ceux dont le

(30) « Chaque année, il est créé, tant à l'Assemblée Nationale qu'au Conseil de la République, une Sous-Commission chargée d'apprécier la gestion des entreprises industrielles nationalisées et des sociétés d'économie mixte. Chaque Sous-Commission ainsi créée se composera de seize membres : huit choisis parmi les membres de la Commission des Finances, quatre parmi ceux de la Production Industrielle et quatre parmi ceux de la Commission des Affaires Economiques, des Douanes et des Conventions Commerciales. »

(31) Art. 28.

(32) Art. 70 de la loi du 21 mars 1947, modifié par l'art. 1^{er} de la loi du 3 juillet 1947, complété par l'art. 2 de la même loi.

Parlement dispose à l'égard des services publics administratifs, pour lesquels l'autorité hiérarchique du ministre empêche une intervention directe.

Dès la discussion de l'article 68 de la loi du 21 mars 1947, le ministre des Finances de l'époque, M. Robert Schuman, émit des réserves sur le droit des Assemblées à obtenir directement des renseignements de fonctionnaires dépendant d'un ministre. La tradition est, en effet, qu'aucun fonctionnaire ne peut être autorisé à comparaître devant une commission parlementaire, sans y avoir été préalablement autorisé par le ministre dont il relève (33). Ici, au contraire, l'autorité de tutelle cède le pas au contrôle parlementaire.

On peut considérer cette mesure comme un véritable détournement de la procédure de la question de son usage normal. Au lieu de questionner le ministre, comme pour un service administratif, on questionne le gérant de l'entreprise nationale. Les difficultés ainsi soulevées ne sont pas résolues avant 1955.

§ 2. — Le contrôle du commissaire du Gouvernement et du contrôleur d'Etat.

A. — LES ORIGINES DU CONTRÔLE PERMANENT.

Deux types de surveillance ministérielle semblent justifiés : un contrôle technique, sous les ordres du ministre dont relève l'entreprise, et un contrôle financier.

C'est ce dualisme que traduit dans certaines entreprises nationalisées l'existence simultanée d'un Commissaire du Gouvernement et d'un Contrôleur d'Etat.

En 1947, une proposition Schneiter (34) suggérait l'instauration d'un double contrôle dans les « exploitations publiques » (c'est-à-dire celles bénéficiant d'un monopole) par opposition aux « entreprises nationales » (affaires « analogues aux affaires privées »). D'après ce texte, les exploitations publiques devaient être contrôlées à la fois par un « Contrôleur d'Etat » et par un « Contrôleur technique », ce dernier placé dans une situation légèrement inférieure (35).

Une conception différente prévalait dans le rapport présenté au

(33) La loi du 24 mai 1951, art. 2, sera en ce domaine plus respectueuse de la séparation des pouvoirs. Les contrôleurs d'Etat chargés du contrôle économique et financier fourniront des renseignements aux Commissions parlementaires des Affaires Economiques sous couvert du ministre compétent.

(34) A.N., session 1947, proposition n° 1522. Voir *supra*, ch. IV.

(35) Art. 31 de la proposition.

Conseil Economique le 15 novembre 1947 par M. Pierre Le Brun. Celui-ci estimait que la dualité du contrôle permanent présentait de nombreux inconvénients pratiques et qu'elle avait le défaut de trop réduire l'autonomie de l'entreprise. Il demandait que le Commissaire du Gouvernement, organe du contrôle technique, eût seul l'autorité de principe. Le Contrôleur d'Etat n'était plus, dans cette hypothèse, que l'adjoint du précédent et il recevait une compétence strictement limitée aux questions économiques et financières.

Dans le projet gouvernemental de 1948, le dualisme disparut; un article 31 prévoyait le contrôle *a posteriori* par une mission de contrôle « ayant à la fois compétence technique, économique et financière ». Le chef de cette mission était Commissaire du Gouvernement; il représentait « obligatoirement le ministre de qui l'entreprise relève du point de vue technique » (36).

Ces divers projets marquaient ainsi une évolution du dualisme du contrôle permanent à son unité au profit soit des financiers, soit des techniciens. S'ils n'ont pas abouti, ils sont aujourd'hui partiellement appliqués; mais leurs vocabulaires respectifs risquent de créer bien des confusions. Il faut, en effet, remarquer que ce que le projet gouvernemental de 1949 appelle « mission de contrôle » est un organe de surveillance technique. Ce qui va apparaître en droit positif, et sous le même nom, est au contraire un organe de surveillance économique et financière.

B. — LE DUALISME DU CONTRÔLE PERMANENT DANS LES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS DE CARACTÈRE INDUSTRIEL ET COMMERCIAL.

1. — Auprès des *Sociétés Nationales*, le contrôle permanent est unique. C'est, par exemple, le censeur délégué par la Commission de Contrôle des Banques auprès de toute banque nationalisée (37). Par décret du 15 février 1949, les représentants du ministère des Finances placés comme Commissaires du Gouvernement ou comme censeurs « auprès des banques d'émission, des banques d'affaires et « des établissements de crédit à statut légal spécial » sont groupés en mission de contrôle des activités financières.

Cette solution est parfaitement normale, puisque le ministre des Finances est ici le ministre de tutelle. La seule modification de la période 1947-1953 est donc de pure dénomination.

(36) Cf. rapport de M. Maurice GUÉRIN, A.N., session de 1949, n° 8572.

(37) Décret 46-1246, art. 5, J.O., 30 mai 1946.

2. — Pour la *Régie Nationale des Usines Renault*, le problème est fort simple; aucune modification n'est apportée à l'article 9 de l'ordonnance de nationalisation la dispensant du contrôle financier.

3. — Deux catégories d'organismes de contrôle permanent se trouvent, au contraire, auprès des *établissements publics de caractère industriel et commercial*; c'est-à-dire principalement dans le secteur de l'énergie. La période 1947-1953 est capitale à cet égard. On va passer de l'existence officieuse de ce double contrôle à son affirmation en droit positif. Dans le même temps, la surveillance permanente est singulièrement renforcée par l'octroi d'un droit de veto aux contrôleurs.

Pour une partie de la doctrine, les Commissaires du Gouvernement ne sont justifiés qu'auprès des sociétés d'économie mixte. Devant le silence de la loi, certains auteurs pensent qu'il n'y a pas de Commissaire du Gouvernement auprès d'Electricité de France et Gaz de France avant 1953. C'est à cette date seulement qu'un décret mentionne expressément, pour la première fois, l'existence de ce contrôleur technique en en fixant les attributions.

Cette interprétation du silence de la loi n'est pas fondée. Le ministre de la Production Industrielle a nommé un Commissaire du Gouvernement et un Commissaire suppléant pour représenter l'Etat auprès de l'établissement dès le 2 février 1948 (38).

Il estimait, en effet, que la loi de nationalisation n'avait pas mis fin au droit antérieurement en vigueur. Electricité de France et Gaz de France « établissements publics concessionnaires », continuent donc à subir le contrôle appliqué jadis au particulier concessionnaire.

Le contrôle permanent est ainsi exercé simultanément par un Commissaire du Gouvernement, dont les attributions sont fixées par le décret du 18 octobre 1923 sur les sociétés concessionnaires d'énergie hydraulique et un décret du 17 juin 1938 sur les sociétés de transport d'énergie électrique, et par un Contrôleur d'Etat, nommé par arrêté du ministre de l'Economie Nationale après avis du ministre des Finances et dont les attributions sont fixées par l'ordonnance du 23 novembre 1944.

La même situation se retrouve auprès des Charbonnages et des Houillères de Bassin. Si elle était légalement douteuse, l'existence du Commissaire du Gouvernement se trouve confirmée par le décret du 11 mai 1953.

(38) Arrêté publié au J.O. du 13 février 1948.

L'exemple d'Electricité de France permet d'illustrer ce dualisme du contrôle administratif permanent.

1° *Le Commissaire du Gouvernement.*

a) *En 1948* : Il représente le ministre de tutelle et se présente comme l'héritier des contrôles techniques.

Selon la classification faite par le Directeur des Services juridiques d'Electricité de France (39), on distingue deux catégories de pouvoirs du Commissaire du Gouvernement, selon qu'il agit en vertu du décret de 1923 ou en vertu de celui de 1938.

Le premier de ces textes lui donne le droit d'assister aux séances du conseil d'administration quand il est traité de questions touchant l'énergie hydraulique. Quand une décision lui paraît contraire à l'acte de concession, il peut présenter au conseil des observations écrites et demander une seconde délibération. Si celle-ci aboutit aux mêmes résultats, son exécution est suspendue jusqu'à ce que le ministre ait tranché, dans un délai de huit jours.

C'est à toutes les séances du conseil d'administration que le second décret lui donne le droit de participer, mais il n'y est, cette fois, aucunement obligé. Il peut présenter « toutes les observations » qu'il jugera conformes à l'intérêt général ; si le droit de demander une seconde délibération lui est également reconnu, le ministre de la Production Industrielle n'est pas appelé ici à trancher le désaccord persistant avec le conseil d'administration.

b) *En 1953* : Le décret du 11 mai 1953, n° 53.413, rend les fonctions du Commissaire du Gouvernement officielles en même temps qu'il en élargit la compétence.

Son rôle essentiel est d'être l'informateur du ministre de tutelle, mais il est aussi celui des ministres chargés des Finances, du Budget et des Affaires Economiques.

Il peut maintenant assister à toutes les délibérations du conseil d'administration comme à toutes les séances des organismes consultatifs internes d'Electricité et Gaz de France.

Il reçoit le pouvoir de demander qu'il soit sursis à une décision qui lui paraîtrait contraire à l'intérêt général. Ce droit de veto a une efficacité limitée dans le temps ; le Commissaire du Gouvernement a trois jours seulement pour s'opposer et il doit en informer immédiatement le ministre. Un silence de ce dernier pendant huit jours équivaut à l'annulation du veto.

(39) MALEVILLE, « La représentation de l'Etat auprès du Service National Electricité de France », *Cahiers juridiques de l'électricité et du gaz*, n° 40, pp. 423-424.

Malgré ses limites, c'est là un droit essentiel, étant donné le caractère vague de la notion d'intérêt général.

2° *Le Contrôleur d'Etat et la mission de contrôle :*

Le contrôle économique et financier de l'établissement ne cesse également de se renforcer jusqu'en 1953.

a) Organisation :

Un décret de 1950 (40) modifie l'organisation du contrôle économique en instituant à côté des Contrôleurs d'Etat, créés par l'ordonnance de 1944, des Chefs de mission de contrôle « ayant les mêmes pouvoirs et les mêmes responsabilités ».

C'est un texte de 1954 (41) qui établit définitivement la composition et le champ d'activité des missions de contrôle.

Les conditions de fonctionnement de ces missions de contrôle sont fixées en 1953 (42).

b) Attributions :

Les attributions de la mission de contrôle touchent aussi bien l'activité économique (équipement, production, échange, répartition) que l'activité financière comme par le passé. Le chef de la mission assiste aux délibérations du conseil d'administration et à celle des organes consultatifs intérieurs de l'établissement.

Le contrôle exercé est double : d'une part, il peut être assuré, de manière exceptionnelle, sur un point particulier, par une personne désignée par le chef de la mission. D'autre part, de manière permanente, ce dernier et les autres membres de la mission de contrôle ont tous pouvoirs d'investigation sur pièces et sur place et sont en droit d'exiger l'envoi de toutes les situations financières ou relevés comptables.

Mais en 1953, le Gouvernement affirme sa volonté que ce contrôle financier « qui ne doit pas dégénérer en une ingérence directe », soit assorti de sanctions efficaces. Si le chef de la mission de contrôle (43) n'a que voix consultative, il est, en fait, muni d'un droit de veto. Il peut, par l'intermédiaire du Commissaire du Gouvernement, demander, dans un délai de trois jours, un sursis à l'exécution de toute décision « de nature à modifier notablement les charges ou les

(40) N° 50-968, 12 août 1950, J.O., 13 août.

(41) Arrêté du 31 janvier 1954, J.O., 4 février 1954.

(42) Décret 53-412 du 11 mai 1953.

(43) Deux missions de contrôle ont été créées : une auprès d'E.D.F. et G.D.F., une auprès des Charbonnages de France et des Houillères de Bassin.

« ressources de l'établissement, ou dont la régularité financière serait « contestable » (44).

La mission de contrôle reçoit en outre la charge de surveiller les marchés de fournitures et d'équipement. Les marchés d'un certain montant passés par l'entreprise sont soumis à son visa préalable (45).

Le chef de la mission a aussi un rôle essentiel dans l'examen du budget dont l'approbation doit être donnée par les ministres de la Production Industrielle et des Finances.

L'aspect essentiel de ce contrôle permanent tel qu'il est exercé en 1953 est certainement le droit de veto accordé aux contrôleurs. Cette compétence transforme leur action en un contrôle préalable, puisqu'ils reçoivent le pouvoir d'empêcher l'entrée en vigueur d'une décision.

Contrôle ne signifie plus ici vérification, ni surveillance, mais bien autorisation, que le contrôleur accorde au moins implicitement en ne s'opposant pas à la mesure prise. Cela traduit un véritable partage du pouvoir de gestion de l'entreprise entre l'autorité chargée de la direction de celle-ci et les deux ministères intéressés.

Le décret du 11 mai 1953 marque en outre la rupture de l'unité de la catégorie « entreprise nationalisée » que consacrait en théorie le projet de statut jamais adopté, de 1949, puisqu'il n'établit de droit de veto au profit des contrôleurs permanents que dans certaines entreprises, celles du secteur non concurrentiel.

§ 3. — Les solutions de droit comparé.

Les moyens de contrôle offerts par la procédure parlementaire classique n'ayant pas donné entière satisfaction, de nombreux Parlements étrangers organisent une surveillance permanente des entreprises nationales par comités ou commissions spécialisés (A).

La formule française d'un délégué ministériel dans les organes

(44) Décret 53-413, art. 4. Il est curieux de noter ici que ce texte, inspiré par les services du ministère des Finances, a établi une sorte de supériorité du contrôle technique du Commissaire du Gouvernement. Il faut peut-être y voir une tentative d'unification du contrôle permanent de la gestion. C'est plus certainement un moyen d'affirmer l'existence légale du Commissaire du Gouvernement qui était mise en doute par certains. Il reste que les deux droits de veto accordés, et auxquels seuls les ministres pouvaient passer outre, consacrent une certaine supériorité du ministre de tutelle ; c'est lui qui a, en fait, le dernier mot. Sur le dualisme Commissaire du Gouvernement - Contrôleur d'Etat, voir II^e partie.

(45) Cf. loi 49-482, 8 avril 1949, art. 14. Arrêté ministériel 18 juin 1949, J.O., 1949. Arrêté ministériel 6 janvier 1950, J.O., 11 janvier 1950. Arrêté ministériel 26 mai 1952, J.O., 28 mai 1952. En 1950, le seuil de compétence du contrôle d'Etat est fixé à vingt millions.

de gestion de l'entreprise, est imitée par certains pays, notamment par la Belgique (B).

A. — LE CONTRÔLE PARLEMENTAIRE PAR DES ORGANISMES SPÉCIALISÉS.

1° *En Angleterre*, comme nous l'avons déjà noté, depuis le 16 mars 1955, un Select Committee de la Chambre des Communes surveille les activités des industries nationalisées. Résultat d'une initiative du Parti conservateur (46), cette commission est cependant approuvée par les deux grands partis britanniques;

2° *Aux Etats-Unis*, une commission spécialisée est instituée en 1953 au sein de chacune des deux Chambres du Congrès pour surveiller les « Government Corporations ». Celle du Sénat publie son premier rapport de vérification en 1954.

Ces nouveaux organismes remplacent les commissions sur les dépenses des départements ministériels (Committees on expenditures in the Executive Departments), mais les commissions techniques (subject matter Committees) continuent à exercer leur surveillance dans leur domaine propre. Ainsi la Commission des Travaux publics contrôle-t-elle la T.V.A.;

3° L'expérience la plus originale dans ce domaine est tentée par le *Saskatchewan*. La législature de cette province canadienne désigne un « Standing Committee » chargé du contrôle de toutes les « Corporations » de la Couronne. Le Committee examine lui-même les rapports de gestion des entreprises sur présentation du ministre compétent. Celui-ci doit répondre à toutes les questions posées par les membres du comité; il est assisté dans cette tâche par les directeurs des « Corporations ». Il peut refuser de répondre s'il estime ne pouvoir fournir de renseignements qu'au détriment de la situation concurrentielle de l'entreprise ou encore si la question porte sur des affaires de personnel.

S'il n'obtient pas satisfaction, le député garde le droit de poser sa question une nouvelle fois devant l'assemblée plénière du Parlement.

La solution ainsi adoptée par le Gouvernement socialiste (Cooperative Commonwealth Federation) de cette province du Canada représente la tentative la plus poussée d'une délégation de pouvoirs du Parlement à une commission spécialisée dans le contrôle d'une activité de l'Exécutif.

(46) Un ordre du Gouvernement de Sir Winston CHURCHILL nomme une Commission d'enquête sur les moyens d'améliorer le contrôle parlementaire le 6 novembre 1952 et cette Commission, après dix-sept séances de travail entre le 21 novembre 1952 et le 23 juillet 1953, aboutit à la création du Select Committee.

B. — LE CONTRÔLE ADMINISTRATIF PERMANENT.

1° *En Italie*, certaines entreprises publiques subissent un contrôle permanent en matière comptable. Tel est le cas pour l'Ente Nazionale Idrocarburi, E.N.I. (47). Un magistrat de la Cour des comptes est délégué par celle-ci pour assister aux séances du conseil d'administration de l'E.N.I.

2° *La Belgique*, par la loi du 16 mars 1954 et les arrêtés d'application de celle-ci en date des 7, 8 et 9 avril 1954, adopte une solution proche de celle retenue en France pour les établissements publics de caractère industriel et commercial.

Le ministre des Finances et le ministre technique intéressé sont représentés au sein du conseil d'administration de certaines entreprises.

Le Commissaire du Gouvernement représente ici le ministre des Finances. Il assiste, avec voix consultative, aux réunions des organes d'administration et dispose des « pouvoirs les plus étendus pour l'accomplissement de sa mission » (48).

Le Commissaire peut faire opposition, dans un délai de trois jours à toute décision qu'il estime contraire à la loi, aux statuts ou à l'intérêt général. Son recours est suspensif. La décision devient définitive si le ministre ne statue pas sur le litige ainsi ouvert dans un délai de quinze jours francs.

Pour les établissements de la catégorie D, dont nous savons que l'autonomie est la plus large, ces délais sont ramenés respectivement à un jour pour le commissaire et à trois ou huit jours pour le ministre.

SECTION III

ETABLISSEMENTS DE CONTROLE « A PRIORI »

Les pouvoirs reconnus au Commissaire du Gouvernement et au Contrôleur d'Etat par le décret du 11 mai 1953 aboutissent à un contrôle préalable de certaines décisions des organes de gestion des entreprises nationalisées.

Les organismes créés pour la surveillance des marchés (§ 1) et des opérations immobilières (§ 2) sont uniquement chargés d'un con-

(47) Art. 15 de son statut.

(48) Loi du 16 mars 1954, art. 9, § 3.

trôle *a priori*. Aucune décision ne peut alors être prise sans leur consentement.

Ces dispositions, en complète opposition avec le principe de la nationalisation industrialisée, ne semblent pas connaître d'équivalents importants en droit comparé (§ 3).

§ 1. — Le contrôle des marchés.

I. — LA COMMISSION D'ÉTUDES DES MARCHÉS.

Trois textes différents pris en 1948, 1951 et 1953 (49) fixent la composition et la compétence d'une Commission d'Études des « marchés de l'État, des collectivités locales, des établissements publics, des sociétés nationales et des sociétés d'économie mixte ». Cette énumération est révélatrice de la tendance à assimiler les entreprises nationalisées aux autres organismes publics, qu'ils soient ou non de caractère industriel et commercial.

a) Organisation :

Cette commission, présidée par un membre du Conseil d'État, comprend un magistrat de la Cour des comptes et plusieurs fonctionnaires de rang élevé, dont le directeur du Budget et le directeur des Prix (ou leurs représentants).

b) Attributions :

L'une des tâches de la Commission d'Études est de préparer la révision ou l'élaboration des règles générales relatives, notamment, « aux rapports de l'État avec les établissements publics à caractère industriel et commercial, et aux rapports de ces établissements entre eux ».

La saisine appartient au ministère des Finances.

II. — LES COMMISSIONS DES MARCHÉS.

Un autre texte de 1948, le décret 48-1442 (50) institue des Commissions des marchés auprès « des entreprises publiques dépendant du ministère de l'Industrie et du Commerce ».

Ce décret est pris en application de l'article 7 de la loi du 17 août 1948 qui énumère parmi les matières relevant de la compé-

(49) Décret 48-1428, J.O., 17 septembre 1948, p. 9188. - Décret 51-889, J.O., 13 novembre 1951, p. 7535. - Décret 53-407, J.O., 12 mai 1953, p. 4325.

(50) J.O., 19 septembre 1948, p. 9289.

tence du pouvoir réglementaire les « règles de fonctionnement, le « contrôle des établissements publics de l'Etat à caractère industriel « et commercial, des entreprises nationales, des sociétés nationales « et des sociétés d'économie mixte ».

a) *Organisation* : Les nouvelles Commissions de contrôle sont établies dans chacune des entreprises soumises à la tutelle du ministère de l'Industrie. Elles ont un caractère purement administratif. Présidées par un Conseiller d'Etat ou un Conseiller Maître à la Cour des comptes ou encore un Inspecteur général des Finances, elles comprennent dix autres membres ainsi choisis : le « directeur d'administration centrale chargé du contrôle de l'entreprise intéressée » (expression sibylline pour ne pas utiliser la formule « Commissaire du Gouvernement ») et le Contrôleur d'Etat auprès de l'entreprise intéressée, c'est-à-dire les deux contrôleurs permanents; le directeur des Prix, quatre représentants de l'entreprise en question et deux autres désignés parmi le personnel supérieur des autres entreprises. Le dernier membre est nommé sur proposition du président de l'Assemblée des présidents de Chambres de Commerce.

b) *Attributions* : Le contrôle de la commission s'exerce essentiellement *a priori*. Elle doit émettre des avis préalables à la passation des marchés de fournitures et de travaux et à l'achat d'immeubles au-delà d'un prix plancher. Elle doit également donner un avis préalable à la révision des marchés de fournitures et de travaux.

Par arrêté en date du 18 janvier 1949 (51), les entreprises dotées de Commissions des marchés sont les suivantes : Charbonnages de France, Electricité de France et Gaz de France, ainsi que des établissements publics créés avant 1939.

III. — L'INTERVENTION DU CONTRÔLE D'ÉTAT.

Les marchés passés par les entreprises nationalisées sont enfin soumis à un dernier contrôle : le Contrôleur d'Etat, ou le chef de la mission de contrôle en fonction dans l'entreprise, doit nécessairement viser les marchés pour lesquels l'autorisation de la commission a été obtenue.

Si cette surveillance des marchés s'applique seulement à certaines des entreprises nationalisées placées sous la tutelle du ministère de l'Industrie et du Commerce, il est d'autres moyens de contrôle *a priori* qui intéressent tout le secteur national.

(51) J.O., 22 janvier 1949, p. 846.

§ 2. — Le contrôle des opérations immobilières.

Un service des évaluations immobilières chargé de contrôler les locations ou acquisitions d'immeubles par « des services de l'Etat « ou organismes assimilés » existe depuis un décret du 5 juin 1940. Ce service reçoit le droit de donner son avis sur le choix des emplacements et sur les possibilités d'utilisation d'immeubles domaniaux, au cas, notamment, d'acquisition poursuivie par un établissement public national ou par un concessionnaire de travaux publics de l'Etat.

L'article 22 de ce décret de 1940, modifié à plusieurs reprises, donne au Service des Domaines un droit permanent de contrôle sur les conditions d'entretien et d'utilisation des immeubles des « établissements publics, des entreprises publiques ou nationalisées » (52).

Un décret du 28 août 1949 (53) vient enfin poser les principes essentiels du contrôle des opérations immobilières. En même temps qu'il précise le droit de surveillance de l'administration des Domaines, il porte création de commissions de contrôle spécialisées. Ce texte établit donc une hiérarchie de vérification des opérations immobilières, car, à l'avis des Domaines vient se superposer celui d'un réseau de commissions départementales et centrales.

1° Organisation du contrôle :

Les organes de contrôle sont respectivement l'administration des Domaines, seule habilitée à passer les actes d'acquisition et chargée de surveiller l'utilisation, et une série de commissions de contrôle.

Sur le plan national, une Commission Centrale de douze membres est créée, sous la présidence d'un Conseiller d'Etat; elle comprend deux parlementaires, le secrétaire général du Gouvernement, un vice-président désigné par arrêté du Président du Conseil des ministres et plusieurs fonctionnaires (54).

Sur le plan départemental une commission est instituée au chef-lieu (département de la Seine excepté) et présidée par le préfet. On y trouve deux maires, un conseiller général, un représentant des Chambres de Commerce et plusieurs fonctionnaires.

(52) J.O., 3 septembre 1949, pp. 8830 et suiv., Rect. J.O., 26-27 septembre 1949, p. 9598.

(53) Décret 49-1209.

(54) Le directeur de l'Administration départementale et communale du ministère de l'Intérieur, le chef du Service des Domaines, le directeur du Budget, le directeur de l'Architecture au ministère de l'Education Nationale, deux représentants du M.R.U. et un représentant des autres ministres quand ils sont intéressés à l'affaire débattue.

Ce contrôle n'est pas propre aux seules entreprises nationalisées (55).

2° Compétence :

Le décret du 28 août 1949 établit une liste des mesures que les entreprises nationales doivent obligatoirement soumettre pour avis aux commissions des opérations immobilières.

Ce sont les actes locatifs concernant les immeubles et les fonds de commerce, et les acquisitions immobilières; dans ce dernier cas, les articles 8 et 10 du décret distinguent selon que l'acquisition est poursuivie à l'amiable ou, au contraire, qu'elle se présente comme le résultat d'une expropriation pour cause d'utilité publique : dans cette seconde hypothèse le seuil financier à partir duquel les commissions sont compétentes est abaissé.

Le partage des attributions entre la commission centrale et les commissions départementales dépend de la valeur des opérations envisagées.

La compétence territoriale des commissions départementales est fixée par le lieu de situation des immeubles.

Ces dispositions peuvent être modifiées en trois circonstances :

a) Des projets de location ou d'acquisition de faible valeur, et qui en principe ne devraient pas être soumis aux commissions départementales, peuvent leur être cependant présentés pour avis, si le Service des Domaines a émis des réserves sur les prix envisagés;

b) La Commission Centrale peut, à tout moment, être saisie par les autorités de tutelle ou les commissions départementales, voire se saisir d'office, de projets qui ressortissent normalement de la compétence de ces dernières;

c) Enfin, le pouvoir réglementaire peut modifier les seuils de compétence établis par le décret de 1949.

C'est ainsi qu'un arrêté du 14 février 1957 pris pour les opérations immobilières poursuivies par les Charbonnages de France (56) dispense de l'avis préalable les baux inférieurs à 2 millions de francs, les acquisitions immobilières et de terrains nus inférieures à 35 millions de francs. Cette dérogation est soumise à une condition : toutes ces opérations doivent se rapporter « directement et exclusivement à « l'exploitation industrielle et commerciale » (57).

(55) Art. 7 du décret.

(56) J.O., 25-26 février 1957.

(57) Une dérogation du même type avait été accordée jusqu'au 31 décembre 1954 pour le même établissement par arrêté ministériel du 19 octobre 1953. Le 5 novembre 1953, une disposition semblable avait été prise pour la Régie Nationale des Usines Renault.

Ce contrôle immobilier ne distingue aucunement les entreprises à monopole et les entreprises du secteur concurrentiel. C'est de toute évidence le plus administratif des nouveaux modes de surveillance établis à l'encontre des entreprises nationalisées, puisqu'il implique à la fois une autorisation préalable et une appréciation de l'opportunité de certaines décisions.

§ 3. — Les contrôles « *a priori* » des décisions de l'entreprise publique en droit comparé.

Le principe d'un contrôle préalable sur les décisions des entreprises publiques est évidemment appliqué dans les Etats dont l'économie est dirigée par un plan.

Mais il n'est pas exclu dans les pays à régime économique libéral.

Le droit de veto accordé au Commissaire du Gouvernement dans les entreprises publiques belges peut s'analyser, ainsi que nous l'avons noté, comme un contrôle *a priori*. En fait, les contrôles préalables semblent être d'autant plus développés que l'entreprise publique a un domaine plus restreint. Au Danemark, par exemple, où l'industrie est elle-même limitée (la plus grande entreprise n'occupe que 7.000 ouvriers et employés), les entreprises publiques sont en réalité des administrations qui exercent une activité économique. Un contrôle préalable par la voie du budget est donc aisément admis.

Le contrôle préalable des opérations immobilières et des marchés des entreprises publiques est cependant fort peu développé.

A. — LE CONTRÔLE DES OPÉRATIONS IMMOBILIÈRES.

1° Les opérations immobilières des Mines d'Etat doivent être soumises à l'approbation préalable des ministres des Finances et des Affaires Economiques *aux Pays-Bas*; mais le statut de ces entreprises est celui d'un service du Gouvernement.

2° *En Belgique*, il n'y a pas de contrôle particulier sur les opérations immobilières des entreprises publiques; mais ces opérations sont soumises à une surveillance dans la mesure où les investissements sont eux-mêmes l'objet d'un double contrôle : celui du « Comité Interministériel de Coordination des Investissements publics » qui recense les besoins en capitaux des entreprises et celui du « Comité de Coordination du Crédit » qui aménage ces investissements et peut approuver, désapprouver et même ajourner les appels à l'emprunt.

3° *Au Danemark*, les entreprises publiques ne peuvent procéder à aucune opération immobilière sans autorisation. Les acquisitions sont

autorisées par la loi de finances. Les ventes doivent avoir lieu selon les règles en vigueur pour les ventes des biens de l'Etat.

B. — LE CONTRÔLE DES MARCHÉS.

1° Le contrôle des marchés est limité, en *Belgique*, aux entreprises dont l'indépendance à l'égard de l'Etat est la plus réduite, celles de la catégorie A. En vertu de l'arrêté royal du 8 avril 1954 sur les modalités du contrôle des Inspecteurs des Finances dans certains organismes publics, les contrats et marchés pour travaux, fournitures et prestations de service doivent être soumis pour avis à l'Inspecteur des Finances. Ce contrôle ne s'exerce qu'au-delà d'un seuil financier déterminé par le ministre chargé de la tutelle et le ministre des Finances (58). Il n'a effet qu'après son approbation par le ministre technique.

2° Dans un système juridique différent, au *Costa Rica*, les entreprises publiques (Instituto Costarricense de Electricidad, Ferrocarril Electrico al Pacifico) ne peuvent utiliser la procédure de droit commun pour leurs opérations d'achats et de ventes.

La « Ley de Administracion Financiera » les oblige à recourir au procédé de l'adjudication pour toute transaction dépassant un certain seuil.

SECTION IV

L'AUTORITÉ DIRECTE DE L'ÉTAT SUR L'ENTREPRISE NATIONALISÉE

La période 1947-1953, que nous avons isolée, a vu l'autorité de l'Etat sur les entreprises nationalisées se renforcer de manière encore plus marquée que par les divers contrôles *a priori*, permanents, et *a posteriori* imités de la tutelle administrative ou du droit commercial.

L'Etat modifia d'abord la composition des conseils d'administration et rendit la désignation de leurs présidents sujette à la décision de l'Exécutif dans tous les cas (§ 1).

Le contrôle hiérarchique sur les investissements, les prix et les salaires fut également renforcé par les décrets promulgués entre 1948 et 1953 (§ 2).

(58) Art. 5, 3°, de l'arrêté.

§ 1. — Les modifications
dans la composition des Conseils d'administration.

Au cours de l'année 1953 la représentation interne des usagers et des ouvriers fut sensiblement modifiée. Par voie de conséquence l'autorité de l'Etat était renforcée.

Cette transformation est essentielle. De nombreux auteurs justifient les contrôles exercés sur l'entreprise nationalisée par le caractère tripartite de son conseil d'administration. L'Etat intervient d'autant plus fréquemment qu'il peut être minoritaire au sein de ce conseil.

Les mesures prises en 1953 atténuent sensiblement la valeur de cette explication.

Dans son premier rapport d'ensemble, la Commission de Vérification des Comptes critiqua la formule tripartite appliquée dans la composition des conseils d'administration. Elle suggéra une réforme : « La Commission estime qu'il serait nécessaire d'améliorer la composition des conseils en y intégrant des membres choisis exclusivement en raison de leur compétence industrielle, commerciale ou financière » (59).

Le Gouvernement répondit à ce vœu en modifiant les conseils d'administration. Le but à atteindre était double : il y avait, d'une part, le désir de remplacer les représentants des usagers par des industriels, de substituer des « actifs » aux « amorphes » selon l'expression de M. Robin (60) ; il y avait, d'autre part, la recherche d'un renforcement de l'autorité de l'Etat au sein du conseil d'administration.

I. — Sur le premier point, les mesures prises complètent celles qui sont appliquées dès 1948 pour la transformation d'une des premières sociétés nationalisées en société d'économie mixte (61).

Une loi du 16 juin 1948 (62) modifie, en effet, l'ordonnance du 26 juin 1945 et institue une société d'économie mixte dénommée Compagnie Nationale Air France dont les actions sont souscrites par l'Etat, par des collectivités publiques et, dans une proportion maximum de 15 %, par « des personnes privées françaises, physiques ou morales ». Le conseil d'administration d'Air France comprend seize membres dont quatre représentants des ministres, quatre représentants des diverses catégories de personnel, quatre personnalités choisies par le minis-

(59) J.O., 21 août 1949, annexe administrative, p. 386.

(60) Essai sur la représentation des intérêts dans l'organisation des entreprises publiques, *Revue du Droit Public*, 1957, n° 5, p. 842.

(61) Voir RIVERO : « Le nouveau statut de la Compagnie Air France », *Droit Social*, 1949, n° 6.

(62) Loi 48-976, J.O., 17 juin 1948.

tre des Travaux publics et quatre administrateurs désignés par les actionnaires autre que l'Etat.

En 1953, l'Etat ne fait pas appel aux capitaux privés pour collaborer au financement des autres entreprises nationalisées, car les termes de la loi d'habilitation du 17 août 1948 ne lui permettent pas de changer l'organisation de celles-ci, mais il introduit dans les conseils d'administration des capitalistes privés, pour cette raison avancée par M. René Mayer qu'on ne « peut faire d'industrie sans industriels ».

L'entrée de ceux-ci dans les conseils d'administration des entreprises nationalisées n'est certes pas totalement comparable avec ce qu'aurait pu être l'appel aux capitaux privés eux-mêmes, mais cette première mesure ne semble pas en harmonie parfaite avec la tendance affirmée depuis 1948. Elle semble difficilement conciliable avec l'établissement des contrôles des marchés, qui tendent à éviter toute collusion entre les dirigeants des entreprises nationalisées et les affaires privées. Elle suppose, semble-t-il, que les nouveaux administrateurs peuvent défendre l'intérêt général tout en continuant à représenter les intérêts particuliers.

Cette substitution des personnalités « désignées pour leur compétence en matière industrielle et financière » aux représentants des usagers et des consommateurs n'est peut-être pas autre chose que la traduction des préférences du Gouvernement pour un mode de gestion plus proche de celui des entreprises capitalistes.

Mais cette modification des conseils d'administration se produit au moment même où le Gouvernement se reconnaît le droit de désigner lui-même tous les présidents de ces conseils, au moment aussi où la réalité du pouvoir de décision au sein de l'entreprise passe plus complètement au directeur général, également nommé par l'Etat.

2. — Le second objectif des décrets de 1953 était de donner à l'Etat la possibilité d'exercer les droits et d'assumer les obligations attachés à la qualité de propriétaire que venait de réaffirmer la Commission de Vérification. Le Gouvernement entendait faire cesser le partage de l'autorité au sein du conseil d'administration entre l'Etat et les groupements particuliers pour atteindre à une plus grande efficacité de gestion.

Le nombre des membres des conseils est donc diminué; à l'Electricité de France, il passe de dix-huit à douze (63).

Certaines catégories du personnel cessent d'être représentées.

(63) Décret 53416 du 11 mai 1953, fixant la nouvelle composition des conseils d'administration d'E.D.F. et G.D.F. : « 1° Quatre représentants de l'Etat désignés : « un sur la proposition du ministre des Finances et du ministre du Budget, un « sur proposition du ministre des Affaires Economiques, un sur proposition du

Quant aux administrateurs siégeant au nom de l'Etat, ils ne peuvent plus être désignés que par le ministre de tutelle ou par des ministres « chargés d'exprimer l'intérêt général », à l'exclusion de ceux qui ont tendance à défendre les intérêts d'un département donné : Agriculture, Travaux Publics, etc.

Ce renforcement de l'autorité de l'Etat au sein des entreprises nationales est particulièrement sensible (64). Il témoigne d'un accroissement important des pouvoirs du ministère des Finances sur les activités du secteur national, ce que le droit de veto accordé aux contrôleurs d'Etat laissait supposer, et qui se trouve confirmé par le nouvel aspect de l'intervention du Gouvernement sur les investissements, les salaires et les prix des entreprises nationalisées.

§ 2. — Les interventions de l'Etat dans la gestion.

Les interventions de l'Etat dans la gestion de l'entreprise se font plus vigoureuses à partir de 1948, dans la détermination des investissements (A) et dans la fixation des rémunérations du personnel (B).

A. — LE CONTROLE DES INVESTISSEMENTS

Les investissements des entreprises nationalisées sont soumis à partir de 1948 à l'autorisation législative préalable (1°) ; dans le même temps, le Gouvernement institue des commissions spécialisées qui doivent permettre au ministre des Finances de faire prévaloir les impératifs financiers sur les nécessités techniques (2°).

1° *Contrôle parlementaire des investissements.*

Lorsqu'en 1948 le Parlement fut appelé à approuver les inves-

« ministre de l'Industrie et de l'Energie et le quatrième sur la proposition « conjointe des ministres précédents ;

« 2° Quatre personnalités désignées en raison de leur compétence en matière « industrielle et financière, dont deux représentant les usagers ;

« 3° Quatre représentants du personnel, désignés sur la proposition des « organisations syndicales les plus représentatives de ce personnel.

« ... Le président du conseil d'administration, choisi parmi les administrateurs, « est nommé par décret en Conseil des Ministres sur le rapport du ministre de « l'Industrie et de l'Energie, après consultation du conseil d'administration. »

L'article 21 de la loi du 17 mai 1946 sur la composition du conseil d'administration des Charbonnages de France est modifié de manière analogue.

(64) Ce sera le premier remis en cause et le Gouvernement ramènera de lui-même le nombre des administrateurs des établissements publics de caractère industriel et commercial de 12 à 15. Cf. *infra*, chapitre VII.

tissements du secteur nationalisé, il constata que les justifications fournies à l'appui des demandes de crédit étaient trop sommaires (65).

Estimant illusoire un contrôle qui se limitait aux autorisations de paiement et désirant connaître la consistance des opérations, l'Assemblée Nationale et le Conseil de la République adoptèrent un texte nouveau. L'article 9 de la loi du 21 mars 1948 exige l'autorisation législative préalable pour les programmes de premier établissement des entreprises nationalisées, quand celles-ci font appel à des avances du Trésor ou du Fonds de Modernisation et d'Équipement, ou encore à des emprunts (66).

Chaque année, les conseils d'administration des entreprises transmettent au Gouvernement une demande d'autorisation de travaux neufs. Les services administratifs compétents examinent ces demandes (67) et toutes les précisions nécessaires sont soumises aux parlementaires en annexe au projet de budget (68). Le projet suit alors le cours normal des discussions dans les Assemblées.

L'autorisation du Parlement n'est pas donnée selon la forme habituelle. Elle est assouplie pour faire face aux événements imprévus. Les ministres des Finances et de l'Industrie reçoivent l'autorisation de modifier la répartition des dépenses d'investissement entre les diverses rubriques d'une même entreprise (69).

Ce n'est pas la seule intervention du Parlement. Les avances du Fonds national de Modernisation et d'Équipement créé en 1948, faites par arrêtés ministériels, sont également sujettes à autorisations parlementaires. Chaque année, dans un article spécial de la loi de développement des dépenses d'investissements, les Assemblées fixent le montant maximum des avances que le Fonds peut consentir aux entreprises nationalisées. Une loi du 31 janvier 1950 (70) impose aux entreprises recevant des avances du Fonds supérieures à un certain seuil, l'ouverture d'un compte spécial dit « Compte de modernisation et d'équipement ».

Le Parlement intervient enfin de façon importante en autorisant le ministre des Finances à accorder la garantie de l'État aux emprunts émis par les entreprises nationalisées. Il peut aussi prévoir pour le service de ces emprunts que le concours financier de l'État sera obtenu sous forme de participations ou d'annuités (71).

(65) Cf. Ch. BARANGÉ, « Les investissements des entreprises nationalisées », *Banque et Bourse*, août-septembre 1948.

(66) Loi du 21 mars 1948 modifiée par la loi du 24 septembre 1948.

(67) Cf. *infra*, 2°.

(68) Annexe III : Etat des opérations du Plan de modernisation et d'équipement.

(69) Cf. MALEVILLE : « L'autorité de l'État sur les services nationaux, Electricité et Gaz de France », *Cahiers juridiques de l'électricité et du gaz*, n° 52, p. 111.

(70) Loi n° 50-135, art. 36.

(71) Cf. MALEVILLE, art. cit., p. 113.

Les Assemblées sont enfin tenues informées par le rapport biennuel du Commissariat général au Plan qui est communiqué aux Commissions des Finances.

L'intervention du Parlement va donc de l'autorisation de l'opération jusqu'à la vérification de l'utilisation des crédits accordés.

2° *Contrôle administratif des investissements.*

A partir de 1948, également, les nécessités financières aboutissent à un accroissement des interventions ministérielles dans la gestion des entreprises nationalisées.

a) *La commission des investissements :*

Une commission des investissements, chargée d'examiner les programmes de reconstruction et d'équipement des administrations et des « entreprises publiques », est nommée auprès du ministre des Finances, par décret en date du 10 juin 1948. La composition de cette commission est révélatrice de la place faite aux impératifs financiers. A côté du ministre des Finances, président, on trouve, en effet, le commissaire général au Plan, le gouverneur de la Banque de France, le président-directeur général du Crédit National, le directeur du Trésor, le directeur du Budget, le directeur des Programmes économiques. Les représentants des ministères intéressés à une délibération particulière prennent part à celle-ci.

Le rôle de cet organisme est de proposer les ajustements nécessaires pour maintenir la demande de crédits d'équipement dans la limite des ressources. Il est également de donner son avis sur l'ordre de priorité et le rythme d'exécution des travaux à réaliser.

Pour être en mesure d'accomplir efficacement son œuvre, la commission doit être saisie chaque année, avant le 30 septembre, des programmes de travaux de l'année suivante. Toute demande de crédits effectuée par les organes de gestion des entreprises nationalisées est ainsi examinée par elle et par le Commissariat général au Plan. C'est seulement après ce double examen que le Gouvernement arrête le chiffre qui est soumis au Parlement.

La commission des investissements a une dernière mission qui est de suivre l'exécution des projets grâce à un véritable droit de surveillance permanente sur les « organes qualifiés ».

Ce contrôle est étroitement lié à celui des marchés et à celui du contrôleur d'Etat. Les marchés égaux ou supérieurs à cinquante millions de francs (72) doivent, en effet, outre l'accord des commissions spécialisées, recevoir celui de la commission des investissements. Mais

(72) Valeur fixée par l'arrêté du 12 novembre 1948, J.O., 17 novembre 1948, p. 11142.

celle-ci peut déléguer ses pouvoirs aux contrôleurs d'Etat ou à la mission de contrôle financier, ce qu'elle fait le plus souvent.

b) *Les commissions départementales des investissements :*

Très rapidement, des commissions départementales viennent s'ajouter à cette commission nationale.

Sous le prétexte d'une décentralisation indispensable, un des décrets du 9 août 1953 (73) crée dans chaque département une commission consultative des investissements de quatre membres, présidée par le préfet.

Cette commission connaît de tous les travaux d'investissement et d'équipement réalisés sur le territoire départemental, à une importante exception près cependant : les travaux de grand équipement des entreprises nationales lui échappent. Il ne lui reste donc que les opérations mineures, vis-à-vis desquelles elle bénéficie d'un droit de veto suspensif.

Elle statue « en tenant compte de l'intérêt économique, du coût » et de l'utilité sociale des projets ». Quand il s'agit d'un « établissement public ou d'un organisme soumis au contrôle administratif » et financier de l'Etat », l'avis est donné à l'autorité de tutelle. Il est, en principe, interdit à l'entreprise contrôlée d'accomplir tout acte portant engagement ou commencement d'exécution avant l'avis de la commission départementale compétente.

B. — LE CONTROLE DES RÉMUNÉRATIONS DU PERSONNEL

L'intervention de l'Etat dans la politique sociale des entreprises nationalisées était à l'origine, en 1946, limitée à un pouvoir d'approbation des accords conclus entre les directions générales et les syndicats.

1° *Création d'un organisme de coordination.*

Mais, assez rapidement, le Gouvernement estima que son action devait se faire plus directe. Suivant en cela les conclusions de la Commission de Vérification des Comptes, il créa un organisme de coordination officieux qui eut pour objectif d'assurer la péréquation des niveaux de rémunération des diverses entreprises.

Le 9 août 1953, un décret n° 53.707 (74) consacra officiellement l'existence de cette commission, qui fonctionnait déjà depuis plusieurs années, auprès du ministre chargé des Affaires Economiques. L'exposé des motifs du décret porte que « cette commission n'a pu toujours.

(73) Décret 53-710, J.O., 10 août 1953, p. 7053, Rect. 7 octobre 1953, p. 8815 et 7 novembre 1953, p. 10047.

(74) J.O., 10 août 1953.

« en raison même de son caractère officieux, remplir son rôle avec « une efficacité suffisante ».

Un arrêté du 12 mai 1954 fixe la composition de la commission. Présidée par le secrétaire d'Etat aux Affaires Economiques, elle est uniquement composée de hauts fonctionnaires des divers départements ministériels, avec une prépondérance marquée pour les services des Finances. Elle comprend : le ministre de tutelle, le ministre du Travail, le directeur de la Coordination économique et des Entreprises nationales, le directeur du Travail au ministère du Travail, le directeur du ministère technique aux services duquel ressortit l'entreprise.

2° Mission.

Comme toutes les dispositions du décret du 9 août 1953, la création officielle de cette commission interministérielle de coordination a pour objet de « normaliser l'exercice du droit de contrôle de l'Etat « sur les entreprises nationales, de mieux orienter leur gestion vers « les objectifs économiques et sociaux qu'elles ont pour mission de « servir », selon les termes mêmes du décret.

Il s'agit bien là d'un contrôle, puisque l'intitulé du texte porte qu'il est relatif « au contrôle de l'Etat sur les entreprises publiques « nationales. »

L'article 6 du décret prévoit que les mesures relatives aux éléments de rémunération du personnel doivent, avant toute décision, être communiquées au ministre intéressé qui les soumet pour avis à la commission interministérielle.

Le contrôle exercé peut prendre deux formes différentes :

a) Dans les entreprises dont le personnel est doté d'un statut (Electricité de France, Gaz de France, Charbonnages de France) « les « décisions prises ne deviennent exécutoires qu'après avoir reçu « l'approbation du ministre intéressé et du ministre des Finances « et des Affaires Economiques » (75).

b) Cette approbation n'étant pas prévue pour les entreprises dont le personnel est régi par une convention collective, il faut en déduire *a contrario* que l'avis de la commission suffit.

Dans le premier cas, qui donne à l'autorité ministérielle l'intervention la plus large, le contrôle exercé est semblable à celui dont dispose l'autorité de tutelle par le moyen du pouvoir d'approbation préalable.

(75) Article 6, 2° alinéa.

Mais cette similitude est purement théorique. Sous l'apparence d'un pouvoir d'approbation, les deux ministres compétents disposent en réalité d'un pouvoir de fixation des salaires, dans l'exercice duquel le ministre des Finances a une part essentielle (76).

(76) L'exposé des contrôles exercés sur les entreprises nationalisées ne serait pas complet si l'on omettait certaines dispositions de caractère économique, qui, sans être applicables aux seules entreprises nationales, influencent leur activité. C'est ainsi qu'une loi du 10 mars 1948 autorise le Gouvernement à prendre des décrets destinés à assurer une meilleure utilisation thermique des ressources du pays en énergie. Elle institue auprès du ministère de la Production Industrielle un Comité consultatif de l'Énergie et renforce les contrôles techniques antérieurement existants.

Le décret d'application du 27 mai 1948 fixe la composition de ce Comité consultatif qui comprend à côté de fonctionnaires et de trois parlementaires, des représentants des producteurs d'énergie, des utilisateurs d'énergie et de techniciens de l'utilisation de l'énergie.

CHAPITRE VII

LES INCERTITUDES ACTUELLES

Le 3 avril 1955, une loi abroge « les décrets du 11 mai 1953 qui « étatisent les entreprises publiques » et portent « atteinte aux « principes essentiels des nationalisations » (1).

Le même jour, une autre loi renforce le contrôle des entreprises nationalisées (2).

La contradiction est évidente.

Comme a pu l'écrire M. Rivero, « le parlementaire fait rentrer « sur ses pas, au sein de l'entreprise, le fonctionnaire qu'il vient de « faire sortir par (la porte) de la loi abrogeant les décrets « Laniel » (3).

Ces mesures relèvent-elles, ou non, d'une « indifférence souveraine « au plus élémentaire sens des réalités ? » C'est ce que l'analyse du droit des contrôles depuis 1953 doit pouvoir montrer.

Dès leur promulgation, les décrets du 11 mai 1953 (et non ceux du 9 août 1953, il convient de le souligner) suscitèrent une campagne d'opinion animée par des industriels, des dirigeants d'entreprises nationalisées et de syndicats, qui eut un large écho dans l'enceinte parlementaire et aboutit à leur abrogation par la loi du 3 avril 1955 (*Section 1*).

(1) N° 55-360, J.O., 4 avril 1955, p. 3378.

(2) Loi n° 55-366, art. 23.

(3) In *Le fonctionnement des entreprises nationalisées en France*, DALLOZ, 1955, p. 65.

Mais une série de mesures éparses, prises par la suite, se traduit, en fait, par un nouveau renforcement de l'autorité de l'Etat sur les entreprises nationalisées (*Section II*).

SECTION I

L'ABROGATION DES DÉCRETS DU 11 MAI 1953

Dès 1948, la multiplication des mesures de contrôle suscita des réactions hostiles. La promulgation des décrets du 11 mai 1953 ne fit que renforcer cette tendance dans une certaine fraction de l'opinion (*Sous-section I*). Au Parlement, les conditions mêmes dans lesquelles avaient été pris ces décrets, et le problème de leur conformité aux termes de la loi d'habilitation du 17 août 1948 aboutirent à la « loi Gazier » qui marquait un certain retour à l'idéologie de la nationalisation (*Sous-Section II*).

SOUS-SECTION I

LA CAMPAGNE D'OPINION POUR UNE PLUS GRANDE AUTONOMIE DES ENTREPRISES NATIONALISÉES

La liste des participants au Colloque des Facultés de Droit de Grenoble peut servir de base à l'analyse des critiques qui sont adressées aux contrôles de l'Etat sur les entreprises nationalisées. Ces critiques sont émises par la doctrine (§ 1^{re}) comme par les dirigeants des entreprises nationalisées (§ 2). Mais les industriels privés prennent également position dans le même sens (§ 3) et, sans atteindre à la vigueur de celle de 1947-1948, une campagne de presse se développe en faveur d'une abrogation des décrets de 1953 (§ 4).

§ 1. — La doctrine.

En 1946, les auteurs ne prenaient pas parti sur le problème du contrôle. Le principe de l'opération de nationalisation, dans ses divers aspects politiques, juridiques, économiques et sociaux, retenait leur attention, bien plus que le problème des rapports entre l'Etat et les entreprises nationalisées.

A partir de 1948, les transformations du statut de celles-ci suscitèrent de nombreux commentaires.

1° M. Blaevoyt estima que les quelques espérances nées d'un libre fonctionnement des entreprises nationalisées étaient totalement ruinées (4). Seule demeurait, des principes posés en 1946, la forme comptable et financière de la gestion.

La cause de cette évolution devait être recherchée dans l'utilisation sans cesse plus fréquente des techniques de droit public, car « le droit public en ce qu'il se caractérise par l'autoritarisme, envahit vite les institutions qu'il touche ».

Le résultat de la politique des contrôles était de compromettre non seulement le principe de la nationalisation, mais les entreprises en tant que telles.

En effet, « la vie a ses exigences, et on ne viole pas impunément certaines lois expérimentales tenant à la nature humaine; les institutions ne peuvent pas vivre sans un minimum de liberté; elles succomberaient sous le poids du dirigisme ».

2° Les entreprises nationalisées connurent parfois, du fait de cette multiplication des contrôles, quelques difficultés à faire admettre à l'étranger qu'elles conservaient vis-à-vis de l'Etat français leur indépendance financière.

Tel était le cas notamment des Sociétés Nationales de Banques dont le doyen Hamel constatait qu'elles étaient menacées d'être soumises à un double régime juridique, celui des banques et celui des entreprises nationalisées (5).

Car certains contrôles étaient, en eux-mêmes, difficilement compatibles avec le régime concurrentiel. C'était, par exemple, « ce malencontreux décret du 28 août 1949 » qui contraignait les « banques nationalisées, avant d'acheter un immeuble ou de louer un local d'exploitation, de demander l'autorisation préalable d'une commission départementale composée de fonctionnaires, placée sous le contrôle d'une commission centrale ». Et le doyen Hamel de conclure : « Comment une exploitation qui doit rester commerciale peut-elle s'accommoder de semblables entraves ? »

En superposant des contrôles de droit public à des contrôles de droit privé, le législateur risquait d'aboutir à ce que des organismes différents et totalement indépendants les uns des autres émettent des directives, voire des injonctions, qui pourraient ne pas concorder.

(4) Le simple titre de son étude, au *Dalloz* 1949, « Le mirage de l'autonomie des organismes gérant des services publics industriels et commerciaux », est assez significatif.

(5) *Droit Social*, janvier 1950 : « La nationalisation des grandes Banques de dépôt. Résultats de quatre années d'expérience », pp. 1-10.

Il était inadmissible que de telles directives puissent émaner d'une autorité qui n'avait pas la responsabilité de l'ensemble de la situation, dans les deux secteurs, national et privé, dès l'instant où l'entreprise nationalisée est en concurrence avec l'entreprise privée (6).

3° Ces défauts tenaient au fait que si l'arsenal du contrôle était traditionnel, il témoignait surtout d'une idée inadéquate. Pour M. Rivero, « on évoque Byzance » (7).

La notion de contrôle est, en fait, une fausse notion claire. Le contrôle *a priori*, qui place le pouvoir hors de l'entreprise, est un élément de lenteur peu compatible avec l'activité économique. Le contrôle *a posteriori* conduit à faire œuvre d'historien. « Transposer « aux entreprises nationalisées les techniques traditionnelles du droit « public ne constitue pas une solution. »

4° Or, M. Chenot constatait (8) que « la part faite aux règles « de droit public est plus importante encore qu'autrefois. » Les conseils d'administration n'exercent qu'un droit de regard épisodique et les directeurs obéissent, en fait, aux bureaux ministériels. Sans doute, le droit public doit-il garder sa place, mais les contrôles n'ont leur raison d'être que « sous la seule réserve que leur multiplication « et leur enchevêtrement ne laissent pas présumer qu'ils sont peu « efficaces » (9).

Or, c'était précisément cette présomption que les décrets de 1953 venaient de renforcer.

§ 2. — Les dirigeants des entreprises nationalisées.

Parce qu'ils sont confrontés à des problèmes industriels, peut-être aussi parce que nombre d'entre eux viennent de l'industrie privée, les dirigeants des entreprises nationalisées manifestent une hostilité certaine aux contrôles de droit public, voire, pour certains, au principe même du contrôle tel que l'entendent les représentants de la puissance publique.

Dès 1951, M. Louis Armand pose cette question : « Que demande-t-on aux administrateurs des sociétés nationalisées : Est-ce d'exécuter « les décisions gouvernementales ? Est-ce de les provoquer ? Est-ce

(6) HAMEL, art. cit., p. 9. Voir aussi : LAUFENBURGER et DUCROS : « La nationalisation des Banques : Illusions et Réalités », *Revue de Science et de Législation financières*, 1955, n° 3, pp. 481-495.

(7) RIVERO : « Sur la réforme des entreprises nationalisées », *Dalloz*, 1948, *Chr.*, n° 43.

(8) CHENOT : *L'organisation économique de l'Etat*, DALLOZ, 1951, p. 433.

(9) *Op. cit.*, p. 450.

« de surveiller un budget ? Est-ce de faire une synthèse des divers intérêts ? » (10).

Les griefs de l'ancien président de la S.N.C.F. contre les contrôles sont doubles. L'agencement de ceux-ci lui semble défectueux. Mais leur hypertrophie traduit surtout une dilution de l'autorité. Au sein de l'entreprise, « le contrôlé est seul, et... le contrôle est deux » (11).

Le directeur général du Gaz de France, pour sa part, dresse un impressionnant bilan des quelque vingt-trois organismes chargés de contrôler l'entreprise qu'il dirige. Il relève notamment que vingt-deux textes différents régissent le contrôle économique et financier, dix, le contrôle parlementaire, huit, le contrôle des opérations immobilières, sept, la Commission de Vérification des Comptes, sept, le contrôle administratif et technique, sept encore, la Commission des investissements, sept enfin, les commissions des marchés (12). Cette énumération lui semble témoigner plus d'une ère des bureaucrates que d'une « ère des technocrates ».

Il semble, en effet, que les dirigeants des entreprises nationales doivent passer une partie de leur temps à argumenter avec les contrôleurs, un temps que ceux-ci comme ceux-là pourraient mieux employer (13).

Le premier président-directeur général de la Régie Renault résume ces divers griefs et les amplifie même, dans la mesure où il lui semble que des contrôles, difficilement supportables pour une entreprise bénéficiant d'un monopole, le sont encore moins dans un établissement soumis à la concurrence de l'industrie capitaliste.

« Il est navrant de voir que notre entreprise n'est pas complètement à l'abri des efforts de quelques fonctionnaires qui, éloignés des nécessités de la vie industrielle et commerciale, veulent soumettre à leur contrôle préalable une gestion qu'ils ne pourraient, même avec les meilleures intentions, qu'entraver par des contrôles générateurs d'hésitations, de délais et d'erreurs, incompatibles avec le régime concurrentiel dans lequel se trouve la Régie » (14).

Si ces opinions peuvent sembler suspectes, parce qu'émanant d'hommes trop directement intéressés, il n'en est pas de même des jugements portés par de nombreux industriels privés.

(10) « Entreprises nationalisées et entreprises privées », art. cit., p. 417.

(11) *Ibid.*, p. 425.

(12) COMBET : « L'administration et les affaires nationalisées », *Revue Arts et Manufactures*, n° 59, novembre 1956.

(13) « Combien de Conseillers d'Etat, combien d'Inspecteurs des Finances, d'anciens élèves de Polytechnique consacrent leur temps à nous surveiller ? », demande M. ARMAND, qui ajoute : « Ce temps ne pourrait-il être mieux utilisé ? », art. cit., p. 429.

(14) *Annales de l'Economie Collective*, juin-octobre 1953.

§ 3. — L'opinion des industriels.

Il serait faux de croire que l'intérêt porté par les industries privées aux entreprises nationalisées soit fait d'hostilité systématique. En fait, quand le principe de la propriété nationale a été admis, les groupes privés ont adopté une attitude très réaliste. Ils essayent maintenant d'agir sur la gestion des entreprises nationalisées directement ou par l'intermédiaire de la représentation parlementaire, dans la mesure où celle-ci commande la vie de ces entreprises. *L'Usine Nouvelle* écrivait le 16 février 1953 : « Notre économie « dépend de plus en plus des crédits d'Etat qui doivent être obligatoirement décidés par le Parlement (...); on comprend dès lors « avec quelle attention vigilante — pas exempte d'inquiétude — le « monde des entreprises et des industries suit les décisions gouvernementales concernant les crédits. »

En 1946, certains industriels français se félicitaient de ce que les lois de nationalisation fussent « les moins étatistes » de toutes celles élaborées en Europe.

Après les mesures de mai 1953, ils ne dissimulent pas leurs critiques.

« Psychose de méfiance, domination bureaucratique au détriment « de l'action, oubli des facteurs humains », tel est le jugement porté sur les décrets de 1953 par un porte-parole des cadres dirigeants de l'industrie, M. Morizot (15).

Celui-ci ne conteste pas l'utilité des contrôles. Il se contente de les apprécier sur le plan de l'efficacité. Comme M. Armand, il remarque que la prolifération des organes de surveillance occupe une grande partie du temps des dirigeants des entreprises nationalisées et que ceux-ci sont conduits à consacrer une fraction de leur activité à des controverses avec leurs contrôleurs, surtout lorsque l'autorisation de ceux-ci est indispensable pour la validité d'une décision.

Le contrôle ne conduit pas seulement à rendre stérile l'action des directeurs d'établissements nationalisés : il amène des services administratifs à faire un travail pour lequel ils n'étaient pas préparés. « Un capital intellectuel précieux est ainsi pratiquement « utilisé, au détriment d'activités constructives, à rapprocher des « tendances dont l'opposition réside fondamentalement dans une « regrettable confusion d'attributions » (16).

(15) « Nationalisation ou étatisation », *Association de Cadres dirigeants de l'industrie pour le progrès social et économique*, n° 70, pp. 201 à 203.

(16) Art. cit., p. 204.

L'agencement même des contrôles, autant que le principe, ne résistent pas à cette critique. Les décrets de mai 1953 confient la surveillance des entreprises nationalisées à quatre ministères : Affaires économiques, Budget, Finances, Industrie. Si même, par suite de la répartition des portefeuilles ministériels, cela donne le plus souvent compétence à deux ministres seulement, il y a toujours quatre services différents.

Tout en situant le problème sur son plan le plus élevé, celui de l'autorité de l'Etat, les industriels privés ne s'interdisent pas de poser une question pratique et précise : ils demandent qui dirige l'entreprise nationalisée, de son directeur général ou de son contrôleur. La réponse à cette question leur semble essentielle pour l'avenir de leurs relations commerciales avec le secteur national. Ils craignent, en effet, que, allant plus loin que ne le souhaite le législateur lorsqu'il établit des contrôles *a priori*, le directeur de l'entreprise nationalisée ne recherche toujours et partout l'avis de son censeur. Une généralisation officieuse des contrôles préalables aboutit à un partage du pouvoir de décision qui ne permet plus de garantir la sécurité de certaines transactions (17).

§ 4. — Campagne de presse.

Les publications spécialisées et certains quotidiens entreprennent enfin, dès le mois de mai 1953, une action vigoureuse contre les « décrets d'étatisation ». Sans aucunement atteindre à la vigueur de celle de 1947-1948, cette campagne n'est pas cependant sans influencer le climat parlementaire.

1° LA CRITIQUE DU CONTRÔLE DU MINISTRE DES FINANCES.

Le dualisme du contrôle permanent établi au sein des établissements publics de caractère industriel et commercial apparaît à certains comme une tentative pour soustraire ceux-ci à la surveillance du ministère de tutelle et pour les soumettre au contrôle « flou, « imprécis, sans responsabilité du ministère des Finances » (18).

(17) Voir notamment l'étude de M. Jean COURBIER : « Pour un meilleur « aménagement du secteur économique public », *Nouvelle Revue de l'Economie Contemporaine*, juin 1950. Les conclusions de cette étude, dont l'auteur était président du Groupement des Syndicats patronaux des Industries Chimiques de la Région Lyonnaise, ont été adoptées par la Chambre de Commerce de Lyon dans sa séance du 23 février 1950.

(18) *Revue Française de l'Energie*, Editorial du n° 42, mai 1953, p. 275.

2° LA CRITIQUE DU CONTRÔLE DE L'ÉTAT EN GÉNÉRAL.

Les pouvoirs reconnus au ministère des Finances ne sont pas les seuls à être dénoncés.

C'est l'agencement des relations de l'Etat et de l'entreprise nationalisée dans son ensemble qui est l'objet de ces critiques.

Un hebdomadaire constate ainsi « que le pouvoir réel dans les « entreprises est maintenant entre les mains de fonctionnaires irresponsables » et demande si la dilution de l'autorité et la dilution de la responsabilité sont des qualités de gestion pour des établissements à caractère industriel et commercial (19).

L'éditorialiste de la *Revue Française de l'Energie* juge ce système absurde et incohérent. « Il serait décidément grand temps d'examiner « sérieusement, sous ses multiples aspects, ce problème du contrôle « dans les entreprises nationalisées et d'y apporter une solution « inspirée du simple bon sens » (20).

Des anomalies, comme celle qui consiste à soumettre le rapport de la mission de contrôle à un « comité d'experts », désignés en conseil des ministres, et pris « en dehors de l'administration des « entreprises », sont soulignées : pourquoi, en effet, désigner de tels experts au moment où l'on fait entrer dans les conseils d'administration des personnes connues pour leur « compétence industrielle « ou financière ? »

Cette opinion n'est pas unanime, sans doute. Pour certains, le contrôle était trop lâche; les nouvelles mesures sont difficilement évitables. C'est une rançon de l'autonomie qui est laissée aux entreprises nationalisées, car « il n'est pas possible que l'Etat abandonne « à telle ou telle personne, si éminente soit-elle, encore moins à des « groupes d'intérêts, une fraction du domaine public où il doit... « agir en maître » (21).

Cet article devait s'attirer une réponse d'un lecteur pour lequel « les nouvelles dispositions n'ont d'autre objet en réalité, et bien « qu'il s'en défende, que de faire gérer directement par l'Etat nos « entreprises nationalisées » (22).

Cette campagne aboutit, par réaction, à ressusciter les anciennes querelles; on peut lire sous la signature de Severus dans *Aux Ecoutes de la Finance*, le 28 mai 1953 : « Les entreprises nationalisées, « prônées naguère comme devant rapporter à l'Etat des bénéfices « astronomiques, et comme devant protéger les industries clefs contre « l'interruption par la grève des services publics, sont devenues un

(19) *L'Observateur politique, économique et littéraire*, 21 mai 1953.

(20) *Loc. cit.*, p. 276.

(21) *Le Monde, Economique et Financier*, 17 mai 1953.

(22) *Le Monde*, 26 mai 1953.

« gouffre pour l'argent des contribuables, et le sabotage ou le tir
« au flanc, la grève tournante, la grève perlée et la grève tout court,
« y sont désormais endémiques. »

3° LES PROPOSITIONS DE RÉFORME

Toutes les critiques adressées au système instauré par les décrets du 11 mai 1953 ne sont pas uniquement négatives. Certains proposent la création d'une Cour économique dont le contrôle *a posteriori* serait assorti de sanctions réelles touchant non seulement l'aspect comptable, mais encore la politique générale de l'entreprise (23).

La notion de contrôle est déterminée en fonction des qualités attendues de la gestion. Est jugée bonne la gestion de l'entreprise qui, ayant pu réduire ses prix, a procédé à un autofinancement garant de son avenir et a associé à ses bénéfices ceux qui ont assuré le succès par leur travail.

Il faut rechercher la synthèse entre le souci du consommateur qui est de voir diminuer les prix et celui des gérants de l'entreprise qui est de défendre un patrimoine national.

Mais rien de tel n'a été tenté par le Gouvernement en 1953. Pour que les entreprises puissent remplir leur rôle, il faut distinguer le contrôle de l'Etat et la gestion des responsables de l'entreprise (24).

Dans cet essai de définition du rôle que l'Etat doit jouer dans la gestion des entreprises nationalisées, on revient tout naturellement à Proudhon. Le président du Conseil Economique, M. Emile Roche, regrettant l'intervention de l'Etat dans « des problèmes qui, normale-
« ment, ne devraient relever que de l'administration intérieure » des entreprises (25), pose, après tant d'autres, le problème de l'autorité de l'Etat dans les termes même où le posait l'auteur de *L'Idee générale de la Révolution* (26).

La proposition essentielle reste cependant négative. Il faut abroger les décrets de 1953, ce qui est d'autant plus urgent que l'on « constate

(23) *Combat*, février 1954, sous la signature de M. J. ERSA.

(24) Cf. REBOUD : « Nationalisation de l'électricité et Economie globale », *Economie et Humanisme*, n° 81.

(25) Cf. *Dépêche de Toulouse*, 20 juillet 1954.

(26) M. ROCHE cite cette pensée du Maître de Besançon : « Dans une société libre, le rôle de l'Etat... est par excellence un rôle de législation, d'institution, de création, d'inauguration, d'installation ; c'est le moins possible, un rôle d'exécution. Sinon... la corruption, la malversation, le relâchement entrent dans le système. Tout occupé de soutenir, d'augmenter ses prérogatives, de multiplier ses services et de grossir son budget, le pouvoir perd de vue son véritable rôle, tombe dans l'autocratie et dans l'immobilisme ; le corps social souffre et la Nation, à rebours de sa loi historique, commence à déchoir. »

« que, dans beaucoup de cas, les contrôleurs sont beaucoup moins « compétents que les contrôlés » (27). Cela implique une véritable réforme des entreprises nationalisées, qui est du ressort du pouvoir législatif.

SOUS-SECTION II.

LES RÉACTIONS CONTRE LES DÉCRETS DE 1953 AU PARLEMENT

Les réactions parlementaires furent de deux ordres. Une proposition de loi de M. Armengaud, sénateur, tendait à modifier le statut, l'administration et le contrôle des entreprises publiques à caractère industriel et commercial (§ 1^{er}). Une proposition plus ancienne, déposée par M. Gazier et plusieurs parlementaires du groupe socialiste de l'Assemblée Nationale, demandait seulement l'abrogation pure et simple des décrets du 11 mai 1953 (§ 2).

Cette initiative aboutit au vote de la loi du 3 avril 1955 (§ 3).

§ 1. — La proposition Armengaud (28).

a) ÉLÉMENTS DE CRITIQUE :

Son auteur constate que la politique suivie depuis 1946 à l'égard des entreprises nationalisées va directement à l'encontre du désir du Parlement d'éviter la fonctionnarisation de ces entreprises. Le problème clef lui semble celui du personnel, car « l'Etat patron est généralement mauvais employeur ».

Mais s'il reproche aux décrets de 1953 de diminuer au profit de l'Etat la responsabilité des dirigeants des entreprises, il déclare aussi regretter qu'ils n'aient pas, pour autant, mis fin à la confusion entre Etat-patron et Etat-puissance publique. Un des défauts les plus graves du système, à ses yeux, est le maintien du tripartisme des conseils d'administration des entreprises nationales.

b) PROPOSITIONS DE RÉFORMES :

M. Armengaud préconise la remise du contrôle de toutes les entreprises nationalisées à un « corps unique d'administration et « de surveillance relevant de la même autorité. » Ce corps unique comprendrait à la fois les actuels contrôleurs d'Etat (qui prendraient le nom d'administrateurs d'Etat en service ordinaire) et des person-

(27) M. André THIERS, in *La Cote Financière et Economique*, 20 août 1954.

(28) D.P., C.R., Annexe n° 644 ; J.O., 1956, pp. 856-879.

nalités exerçant normalement d'autres fonctions et choisies pour leur compétence (qui seraient nommées administrateurs d'Etat en service extraordinaire). Cette mesure consacrerait, en fait, la supériorité du ministère des Finances sur les organes du contrôle technique.

Par l'un de ses aspects, la réforme proposée rejoint le mode de gestion de certaines entreprises nationalisées en Grande-Bretagne, notamment celle des Charbonnages. Le National Coal Board comprend, en effet, à la fois des personnalités qui se consacrent totalement aux Charbonnages et des directeurs non permanents qui occupent en même temps d'autres fonctions. Sir Geoffrey Heyworth est ainsi à la fois président de la Compagnie Unilever et membre du National Coal Board.

La proposition de M. Armengaud est, pour l'instant, demeurée sans effets.

§ 2. — La proposition Gazier.

A. — LES PRISES DE POSITION DE LA S.F.I.O.

Le parti socialiste est l'un des artisans des nationalisations. Avant de demander l'abrogation des décrets du 11 mai 1953, il eut l'occasion d'émettre, par la voix de ses porte-paroles qualifiés, et à maintes reprises, son avis sur les relations de l'Etat et des entreprises nationalisées.

En 1948, M. Jacques Piette (29) préconisait un changement dans les attributions du ministre de tutelle. Il estimait que celui-ci devait intervenir seulement pour l'élaboration de dispositions générales et en vérifier l'exécution *a posteriori*.

En 1950, M. Christian Pineau critiquait la tendance du ministère des Finances à multiplier les moyens de surveillance des entreprises nationalisées et les autorisations préalables, alors qu'il est connu que « la multiplicité des contrôles ne résout aucun problème et « n'a d'autre résultat que de diminuer chez les administrateurs d'Etat « le sentiment qui n'était déjà pas trop vif, de leurs responsabilités » (30).

Les mesures prises par M. René Mayer cristallisèrent cette opinion.

(29) Qui était administrateur provisoire de la Société Francolor ; in *La Revue Administrative*, septembre-octobre 1948 : « Réflexions sur des Nationalisations ».

(30) *Banque et Bourse*, n° 65, p. 253 : « Sur la gestion des sociétés nationales ». M. PINEAU précisait : « Nous repousserons *a priori* tous les systèmes de renforcement des contrôles extérieurs, lesquels sont à la fois illusoires et paralysants », *ibid.*, p. 255.

Cela apparaît dans un article de M. Gazier (31) et dans le dépôt d'une proposition de loi tendant à abroger les décrets de mai 1953 (32).

B. — LA PROPOSITION DE LOI

Elle est déposée un mois après la promulgation des décrets (33). Elle développe trois arguments principaux :

1° Rédigés avec précipitation (la section compétente du Conseil d'Etat dut siéger la nuit), les décrets du 11 mai 1953 violent l'article 2 de la loi du 17 août 1948 qui impose au Gouvernement de respecter « la proportion dans laquelle le personnel participe à la gestion ». Ils portent également atteinte au droit de propriété des entreprises nationales en transférant certains de leurs biens à l'administration des Domaines.

2° Les décrets tendent à l'étatisation des entreprises « publiques ». Les conseils d'administration ont un nombre de membres moins élevé qu'en 1946, ce qui permet à l'Etat de les « surveiller » et de les « domestiquer » plus aisément. Le Gouvernement introduit un représentant de l'Etat dans les conseils où il n'y en avait pas, aux Houillères de Bassin, par exemple. Les chefs de missions de contrôle sont devenus « les véritables maîtres de la gestion des entreprises « publiques », sans pour autant encourir la responsabilité correspondante.

3° Le statut des entreprises publiques doit être fixé par la loi. Il n'appartient pas au Gouvernement seul de décider quels doivent être les rapports de ces entreprises et de l'Etat.

Pour ces motifs, l'abrogation des décrets du 11 mai 1953 (34) est demandée; le dépôt d'un projet de statut des entreprises publiques, attendu depuis la fin de l'année 1948, doit compléter cette réforme.

(31) Cf. *Banque et Bourse*, n° 99, pp. 291-295 : « Les entreprises publiques « seront-elles étatisées ? »

(32) Cette réaction n'était d'ailleurs pas isolée, ainsi qu'en témoigne la déclaration suivante de M. JOUBERT, membre du Groupe des républicains indépendants lors de la séance du 20 mai 1953 : « Alors que la loi de nationalisation des « assurances avait eu bien soin de prendre certaines garanties et de mettre cet « instrument entre les mains de techniciens, sous le contrôle du Conseil National « des Assurances, vous avez fait un pas de plus vers l'étatisation. Je ne pensais « pas que ce fût là le programme du Gouvernement actuel. »

(33) A.N., session de 1953, n° 6299, annexe au procès-verbal de la séance du 10 juin 1953, présentée par MM. GAZIER, COUTANT, LACOSTE, LEENHARDT, PINEAU et les membres du Groupe socialiste.

(34) N°s 53411 à 53420.

§ 3. — La loi du 3 avril 1955.

Près de deux années de débats furent nécessaires pour consacrer cette proposition.

A. — ELABORATION DE LA LOI

Dans un premier rapport (35) au nom de la commission des Affaires Economiques, M. Gazier renouvela ses critiques contre le contrôle *a priori* incompatible avec une gestion industrielle et commerciale.

La discussion de ce rapport (36) amena l'auteur des décrets, M. René Mayer, à préciser ses intentions. L'objet des décrets aurait été non d'alourdir, mais d'unifier les contrôles et de les faire intervenir efficacement et à temps.

Aucun des arguments soulevés n'eut le mérite de la nouveauté. L'Assemblée Nationale décida avec les auteurs de la proposition que les décrets du 11 mai 1953 aboutissaient à l'irresponsabilité des organes de direction des entreprises nationalisées et à la « bureaucratisation » de leur gestion, et, par 398 voix contre 100, adopta la proposition Gazier en première lecture.

Cette proposition fut adoptée ensuite par le Conseil de la République à l'unanimité, le 8 juillet 1954 (37). Une seule modification importante était apportée au texte de l'Assemblée. Sur proposition de deux sénateurs, un article additionnel garantissait les droits et prérogatives des collectivités locales et ceux des autorités concédantes en matière d'électricité ou de gaz. Cette disposition supplémentaire fut acceptée par la commission compétente de l'Assemblée Nationale (38) et l'ensemble du texte fut adopté définitivement le 22 mars 1955.

B. — DISPOSITIF

La loi 55.360, promulguée le 3 avril 1955, abroge les décrets du 11 mai 1953 concernant les missions de contrôle économique et financier, ceux relatifs au contrôle technique, économique et financier des établissements du secteur de l'énergie, ainsi que le décret transférant certains biens des entreprises nationales à l'administration des Domaines. Le Gouvernement reçoit la mission de préparer et

(35) Annexe n° 6551, séance du 21 juillet 1953, A.N., D.P., p. 1135.

(36) Deuxième séance du 2 décembre 1953, A.N., D.P., 1953, p. 5857 et 11 mars 1954, 12 mars 1954, pp. 808 à 815.

(37) J.O., D.P., C.R., 9 juillet, pp. 1242-1247.

(38) Cf. Rapport de M. GAZIER, Annexe n° 8995, 28 juillet 1954.

de soumettre au Parlement un projet de statut général des entreprises nationalisées dans un délai de six mois.

Les décrets du 9 août 1953 ne sont pas visés par cette loi. Deux propositions de lois en avaient demandé l'abrogation partielle (39). Les commissions départementales des investissements et le contrôle interministériel des salaires étaient l'objet principal de ces propositions. Les rapporteurs furent désignés, mais aucune loi n'est venue concrétiser ces deux suggestions.

Cela ramène la loi du 3 avril 1955 à ses exactes proportions. Aucun des contrôles préventifs des marchés et des opérations immobilières ne disparaît. Seul l'élément qui a cristallisé les oppositions, le droit de veto du contrôleur d'Etat et du commissaire du Gouvernement est supprimé. L'existence de cette double surveillance n'est pas pour autant mise en cause.

Il apparaît que l'abrogation volontaire du décret modifiant la composition des conseils d'administration et la promulgation d'un nouveau texte augmentant le nombre des membres de ceux-ci, en témoignant de la volonté de compromis du Gouvernement, a limité l'ampleur de la réaction parlementaire.

SECTION II

L'AMÉNAGEMENT DES CONTROLES APRÈS LA LOI DE 1955

Cette appréciation de la portée réduite de la loi Gazier est confirmée par l'évolution des contrôles ministériels depuis sa promulgation. Si le contrôle économique et financier est bien organisé comme le souhaitent les auteurs de cette loi (§ 1^{re}), les entreprises nationalisées sont soumises à de nouvelles autorisations préalables pour pouvoir accomplir certains actes (§ 2).

Les réformes de la loi Gazier sont, en outre, immédiatement compensées par le renforcement du contrôle parlementaire que décide un texte promulgué le même jour (§ 3). Et si la Constitution du 5 octobre 1958 et les ordonnances d'application réduisent sensiblement les interventions du Parlement, c'est au bénéfice du contrôle exercé par l'Exécutif et aux dépens de l'autonomie des entreprises (§ 4). Une comparaison avec le droit anglais montre, cependant, que les prérogatives gouvernementales s'accroissent fort bien d'un renforcement des moyens de surveillance parlementaire sur les entreprises nationalisées (§ 5).

(39) A.N., n° 6792, 6 octobre 1953 et A.N., n° 7060, 3 novembre 1953.

§ 1. — Le contrôle économique et financier.

Un décret du 26 mai 1955, pris en application de la loi du 3 avril (40) dispose que le contrôle économique et financier est assuré, dans les établissements visés par le décret, soit par des contrôleurs d'Etat, soit par des chefs de mission de contrôle. Cela répond aux critiques antérieures (41), pour lesquelles la rédaction des textes précédents rendait impossible de déterminer si les deux organismes n'étaient pas, en fait, superposés.

Contrôleurs d'Etat et chefs de mission de contrôle, auxquels des experts-comptables peuvent être adjoints, exercent une surveillance de l'activité économique et de la gestion financière de l'entreprise. Informateurs des ministres dont ils dépendent (42), ils ont un droit d'investigation sur pièces et sur place comme par le passé ; mais leur rôle aux conseils d'administration est, cette fois, purement consultatif.

Le décret vise les « entreprises nationales » et les sociétés d'économie mixte où l'Etat est majoritaire, et certains groupements professionnels investis de prérogatives de puissance publique.

Mais il ne s'applique qu'à certaines entreprises nationalisées, les établissements publics de caractère industriel et commercial. Les sociétés nationales de banques et d'assurances, ainsi que la Régie Renault, continuent d'obéir à un régime particulier (43).

§ 2. — Renforcement du contrôle des marchés.

La surveillance des marchés passés par les entreprises nationalisées est renforcée à plusieurs reprises.

A. — Un arrêté du 18 janvier 1955 institue un groupe permanent d'étude des marchés « traités par les administrations ou collectivités « publiques » auprès du ministère chargé des Affaires Economiques. Ce groupe se compose de vingt membres, fonctionnaires en large majorité. Sa compétence est limitée aux marchés de fournitures de combustibles minéraux solides et liquides.

(40) Décret 55-733, J.O., 1^{er} juin 1955.

(41) Cf. *Revue Française de l'Energie*, n° 42.

(42) Finances, Affaires Economiques, Budget.

(43) Le Commissariat à l'Energie atomique, la S.N.C.F. et la Régie Autonome des Transports Parisiens sont également soumis à des dispositions exceptionnelles comme par le passé.

B. — Beaucoup plus révélatrice est la création d'un nouvel organisme de contrôle à l'échelon interministériel. L'idée d'une hiérarchie de contrôles portant sur un même objet se précise nettement.

Un décret du 8 juin 1957 (44) crée une « commission consultative « supérieure des prix des marchés », de douze membres, présidée par « une personnalité » désignée par le président du Conseil, sur proposition du ministre des Finances. Parmi les commissaires, se trouve nécessairement le contrôleur d'Etat ou le chef de la mission de contrôle de l'entreprise intéressée.

Les membres les plus importants de cet organisme sont les représentants des divers ministères intéressés (ministre des Affaires Economiques et Financières, secrétaire d'Etat au Budget, ministre de tutelle), le directeur général des Prix, le directeur du Budget et le secrétaire général du Comité économique interministériel.

La commission peut être saisie par l'entreprise intéressée, mais aussi par le contrôleur d'Etat ou par la commission consultative chargée du contrôle des marchés de cette entreprise.

Elle doit formuler des avis sur les projets de marchés dont les prix apparaissent « anormalement élevés par rapport aux prix « couramment pratiqués ou par rapport aux besoins à satisfaire ». ou encore sur ceux dont les prix dépassent les limites fixées par la réglementation en vigueur.

Ses avis doivent être notifiés au ministre technique et approuvés par le ministre des Finances. L'élaboration de sa décision est précédée d'une procédure d'enquête menée par la direction générale des prix.

Outre ce contrôle sur espèces, la commission supérieure doit établir chaque année un rapport sur ses travaux à l'intention du président du Conseil et du ministre des Finances. Actuellement, il ne semble pas que ce document ait à être communiqué au Parlement.

§ 3. — Le renforcement du contrôle parlementaire en 1955.

La création des sous-commissions parlementaires de contrôle en 1947 suscita assez rapidement des difficultés; le Gouvernement demanda au Conseil d'Etat de déterminer l'étendue de la compétence de ces sous-commissions (A). Mais le Parlement passa outre à l'avis de la Haute Assemblée et la loi 55.366 du 3 avril 1955 renforça le contrôle parlementaire (B). La nouvelle procédure budgétaire élaborée en 1956 modifia une nouvelle fois celui-ci et compléta l'action des sous-commissions (C).

(44) Décret n° 57-696, J.O., 13 juin 1957.

A. — L'AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le contrôle parlementaire ne doit pas empiéter sur les attributions du Gouvernement « au point de modifier ses vues, de changer ses « décisions, de le diriger » (45). Mais les Assemblées tendent toujours à négliger ce principe. Cela est parfaitement illustré par le problème que posa, en 1894, la nomination d'une commission dont la Chambre des députés voulait qu'elle fût chargée d'étudier toutes les questions relatives aux colonies; pour sauvegarder ses prérogatives, le Gouvernement dut s'opposer vigoureusement à l'octroi d'une compétence aussi large à un organisme parlementaire (46).

En 1954, le problème était de savoir quels renseignements les sous-commissions de contrôle des entreprises nationalisées pouvaient demander à ces entreprises et aux ministères de tutelle, et ensuite si elles devaient s'adresser à ceux-ci ou, au contraire, directement à celles-là.

L'avis donné par les sections réunies des Finances et des Travaux Publics du Conseil d'Etat le 18 mai 1954 distingua d'abord les trois moyens d'investigation mis à la disposition des sous-commissions.

Ce sont :

1° La communication des bilans, comptes de pertes et profits, rapports des conseils d'administration et des Commissaires aux Comptes;

2° La vérification sur place et sur pièces de la situation économique et financière des entreprises, à l'exclusion de tous renseignements d'ordre technique ;

3° Les pouvoirs d'enquête parlementaire, en vertu desquels, en principe, « tous les renseignements et moyens matériels de nature « à faciliter leur mission » devront être fournis aux sous-commissions.

Le droit de contrôle ainsi reconnu aux sous-commissions soulevait, en fait, deux questions distinctes : les renseignements seraient-ils recherchés directement auprès des entreprises ou auprès des ministres de tutelle ? De quelle nature seraient ces renseignements ?

Sur le premier point, c'est-à-dire sur la possibilité d'un contrôle direct sur les entreprises, le Conseil d'Etat admit que les renseignements pouvaient être demandés, dans le cadre des pouvoirs

(45) BIAIS : « Les Commissions d'enquête parlementaire », *Revue du Droit Public*, avril-juin 1952, p. 450.

(46) « Instituer une Commission qui, sans être saisie d'aucune espèce de projet, portera dans le vide son attention sur toutes les questions coloniales, c'est « faire passer le Gouvernement des mains du Gouvernement lui-même entre les « mains de la Chambre », cité par BIAIS, *loc. cit.*, *Revue du Droit Public*, 1952, n° 2, p. 455.

d'enquête, directement aux « gérants des entreprises ». Mais aucun droit d'investigation n'était reconnu aux sous-commissions sur les ministres de tutelle, non plus que sur leurs administrations. Les dirigeants des entreprises étaient seuls amenés à répondre, sous réserve que le ministre en fût informé. Ce point ne souleva guère de difficultés.

La seconde question, au contraire, fut tranchée par le Conseil d'Etat dans un sens que les parlementaires ne suivirent pas. Il s'agissait, en fait, de déterminer si les sous-commissions pouvaient exiger des entreprises la production de tous les renseignements demandés, ou si ces entreprises pouvaient se retrancher derrière le droit au secret. La Haute Assemblée, dans l'avis donné le 18 mars 1954, reconnaissait à celles-ci un droit au secret, notamment pour leur gestion technique.

Cette protection du secret est particulièrement importante pour les entreprises situées dans le secteur concurrentiel, comme nous le verrons en étudiant le fonctionnement des contrôles subis par la Régie Renault.

Nous noterons seulement ici que l'avis du Conseil d'Etat fut vivement combattu par les membres des sous-commissions de contrôle.

Ceux-là même, que leur appartenance ancienne au Conseil aurait dû modérer, employèrent des formules assez irritées pour faire prévaloir une opinion contraire. M. de Tinguy estima ainsi que le Gouvernement avait réussi à « faire prendre à la Haute Assemblée « une position étonnamment restrictive » et que le Conseil d'Etat, « pour parvenir à cette surprenante conclusion, torturait quelque « peu les textes dans leur lettre, et en méconnaissait tout à fait « l'esprit » (47).

Aussi bien, le Parlement ne suivit-il pas l'avis du 18 mars 1954.

B. — LE RENFORCEMENT DU CONTROLE PARLEMENTAIRE.

La seconde loi du 3 avril 1955 renversa, en effet, les barrières édifiées par le Conseil d'Etat.

1° *Compétence des sous-commissions :*

Les sous-commissions sortent du domaine économique et financier où avait voulu les cantonner le législateur de 1947. Elles reçoivent la mission d'informer le Parlement « sur l'ensemble des activités « techniques, administratives et financières de toutes les entreprises

(47) *Revue politique des Idées et des Institutions*, art. cit., p. 487.

« visées par la loi n° 49.958 du 18 juillet 1949 et les textes modificatifs, ainsi que de leurs filiales » (48).

Tous les documents de service, quelle qu'en soit la nature, peuvent être communiqués aux sous-commissions. Les présidents des commissions des Finances et des sous-commissions, les rapporteurs généraux et les rapporteurs spéciaux des sous-commissions reçoivent les « pouvoirs d'investigation *les plus étendus* sur place et sur pièces ».

Ces dispositions sont très larges. Cependant, les Assemblées ne vont pas aussi loin que la commission des Finances de l'Assemblée Nationale l'avait demandé en suggérant que la présentation de documents constituât « un témoignage au sens de l'article 9 de la « loi n° 50-10 du 6 janvier 1950 ». Cet article punit des peines prévues à l'article 363 du Code Pénal (deux à trois ans de prison) le refus de prestation de serment et le faux témoignage ou la subornation de témoins. Toute personne présentant des documents inexacts aux sous-commissions eût donc été passible de ces peines.

Or, les parlementaires se refusèrent à faire de leurs organes de contrôle des entreprises nationales des juridictions répressives permanentes. Ils adoptèrent un amendement de M. Minjoz abrogeant cette proposition excessive (49).

2° Nouvelle organisation des sous-commissions :

La prépondérance des Commissions des Finances dans ce procédé de contrôle est assurée de manière définitive. La loi de 1955 établit en effet que le Règlement de chaque Assemblée pourra majorer le nombre des membres composant les Sous-Commissions, à la seule condition de respecter l'équilibre entre le nombre des membres de la Commission des Finances (parmi lesquels doit être choisi le président) et celui des membres des autres Commissions (50).

Cette disposition fut appliquée pour la première fois en 1957. Une proposition de résolution (51) demanda une nouvelle modification de l'organisation des sous-commissions, tendant à porter le nombre de leurs membres à 34 dans chaque Assemblée.

Cet aménagement était rendu nécessaire par le nouvel aspect du contrôle parlementaire établi par le décret du 19 juin 1956 sur la présentation des documents budgétaires (52). Par la résolution

(48) L'énumération de la loi de 1949 est très large ; elle vise toutes les entreprises, quelle qu'en soit la forme juridique, dont l'Etat possède directement ou par l'intermédiaire d'organismes ou entreprises publiques, plus de 30 % du capital social.

(49) J.O., D.P., A.N., 4 mars 1955, p. 1111.

(50) Loi 55-366, art. 23, § III.

(51) A.N., Annexe n° 5944, séance du 20 novembre 1957, de MM. de TINGUY, Guy DESSON, NININE et FEBVAY.

(52) Cf. *infra*, C.

n° 906 du 6 décembre 1957, l'Assemblée répondit au vœu de la sous-commission. Celle-ci compta, dès lors, un second membre de la commission de la marine marchande; la commission de la presse et celle des territoires d'outre-mer y avaient chacune deux représentants. L'effectif total était de trente-quatre membres (53).

Mais le point le plus controversé dans la nouvelle organisation des sous-commissions toucha la mise à leur disposition par le Gouvernement de fonctionnaires du ministère des Finances ayant au moins le grade d'administrateur civil. Ces fonctionnaires étaient dotés de pouvoirs identiques à ceux des membres de la Commission de vérification (54), cependant que celle-ci pouvait être chargée d'enquêter pour le compte des sous-commissions.

C. — RÉINTÉGRATION DES ENTREPRISES NATIONALISÉES DANS LE CONTROLE PARLEMENTAIRE BUDGÉTAIRE

Le contrôle parlementaire fut enfin renforcé par les dispositions de la nouvelle procédure budgétaire.

A maintes reprises, les parlementaires avaient regretté de n'avoir qu'une connaissance partielle du budget de la Nation. Sans aller jusqu'à établir pour les entreprises nationalisées un contrôle budgétaire proprement dit, ce qui aurait été une négation totale de l'autonomie de ces entreprises, la nouvelle présentation des documents budgétaires décidée en 1956 impliqua une certaine intégration des résultats du secteur national dans le budget général.

Le décret du 19 juin 1956 prévoyait que la loi de finances serait accompagnée de deux documents de synthèse, le rapport économique et le rapport financier.

L'article 3 de ce décret disposait que « le rapport économique » contient en annexes, classées par ministères de tutelle, les prévisions « budgétaires de tous les organismes du secteur public, pour lesquels » il est prévu dans le projet de budget un concours financier ou « une garantie de l'Etat ». S'il n'y avait pas de subventions, ces prévisions budgétaires devaient aussi être fournies, lorsque les commissions des Finances le demanderaient.

Le même texte disposait, dans son article 4, que le rapport financier devait présenter, dans le cadre du rapport économique, « les » résultats de l'année précédente, les perspectives de l'année en cours,

(53) 17 membres de la Commission des Finances, 4 de la Commission des Affaires Economiques, 4 de la Commission de la Production Industrielle, 3 de la Commission des Moyens de communication, 2 de la Commission de la Marine Marchande, 2 de la Commission de la Presse, 2 de la Commission des Territoires d'Outre-Mer.

(54) Pour M. DELION, « L'Etat et les entreprises publiques », Paris, Sirey 1959), cette mesure est l'ébauche d'un service de contrôle permanent et direct.

« les prévisions pour l'année à venir, et, en tant que besoin, pour « les années ultérieures », notamment pour les organismes du secteur public.

Cette nouvelle procédure entra en application pour la première fois pour le budget de 1957.

Mais l'exemple du budget de 1958 a montré que le décret de 1956 n'apportait pas toutes les améliorations attendues en ce qui concerne la surveillance parlementaire des entreprises nationales. La réforme, pour être efficace, aurait dû être prolongée sur le plan de l'organisation intérieure du ministère des Finances. Il aurait fallu que la direction du Budget de ce ministère collabore étroitement avec la direction de la Coordination économique et des entreprises nationales, la Direction des Assurances et la Direction du Trésor, pour l'établissement des documents exigés par le décret du 19 juin 1956 (55). En pratique, la question a changé d'aspect avec les réformes de 1958-1959. D'une part, un décret du 4 février 1959 (56), a supprimé la direction de la Coordination économique et des Entreprises nationales au secrétariat d'Etat aux Affaires économiques. D'autre part, une ordonnance du 2 janvier 1959 (57) a modifié à nouveau les conditions de présentation de la loi de finances : celle-ci est désormais accompagnée seulement d'un rapport définissant l'équilibre économique et financier, les résultats connus et les perspectives d'avenir, ainsi que « d'annexes générales destinées à l'information et au « contrôle du Parlement ».

Mais c'est surtout la répartition même des compétences respectives du Parlement et du Gouvernement en matière de contrôle des entreprises nationalisées qui a été transformée.

§ 4. — La nouvelle organisation des contrôles en 1958.

Le contrôle des entreprises nationalisées subit, en effet, directement les conséquences du changement constitutionnel intervenu en 1958. Le contrôle parlementaire voit son étendue réduite (A) alors que l'intervention de l'Exécutif semble gagner en rigueur (B).

A. — L'AFFAIBLISSEMENT DU CONTRÔLE PARLEMENTAIRE.

L'ordonnance du 17 novembre 1958, relative au fonctionnement des Assemblées parlementaires, ayant abrogé l'article 70 de la loi

(55) Cf. Rapport d'information de la Sous-Commission de l'Assemblée Nationale, 4 mars 1958, n° 6789, page 13.

(56) Décret n° 59-255, J.O., 8 février 1959.

(57) Ordonnance 59-2, portant loi organique relative aux lois de finances, J.O., 3 janvier 1959, rect. J.O., 11 janvier 1959.

du 21 mars 1947, les Sous-Commissions de contrôle des deux Assemblées ont disparu. A leur place, l'article 6 de l'ordonnance prévoit la création éventuelle de Commissions de contrôle, tant à l'Assemblée Nationale qu'au Sénat, « pour examiner la gestion administrative, « financière ou technique de services publics ou d'entreprises nationales en vue d'informer l'Assemblée qui les a créées du résultat de « leur examen ». L'existence de telles Commissions spécialisées est la conséquence de l'article 43 de la Constitution, réduisant à six dans chaque Assemblée le nombre des Commissions permanentes. Il est, en effet, impossible que les deux Commissions des Finances, de l'Economie et du Plan puissent, tant en raison de l'ampleur de leurs activités que du nombre élevé de leurs membres (la Commission des Finances de l'Assemblée Nationale aura un effectif minimum de 60 membres), exercer un contrôle effectif sur les entreprises nationales.

La constitution de Commissions de Contrôle, héritières des Sous-Commissions semble témoigner d'un maintien du contrôle parlementaire. La réalité est différente, car si les Sous-Commissions étaient permanentes, les Commissions de contrôle n'ont plus qu'un caractère temporaire. Leur mission prend fin, soit lors du dépôt de leur rapport, soit, au plus tard, quatre mois après l'adoption de la résolution qui les a créées. Ces organismes ne peuvent, en outre, être reconstitués avec un même objet, avant l'expiration d'un délai de douze mois à compter de la fin de leur mission.

Cette limitation du contrôle parlementaire devrait théoriquement profiter aux entreprises, d'autant plus que l'ordonnance de 1958 impose strictement l'obligation du secret aux membres des Commissions et à toute personne participant à leurs travaux. La publication de tout ou partie des rapports de contrôle ne peut désormais être décidée que par l'Assemblée intéressée, sur proposition de son Président ou de la Commission elle-même, ce qui est dans l'esprit de l'avis du Conseil d'Etat du 18 mars 1954.

Mais cette réduction des pouvoirs du Parlement n'entraîne pas une autonomie plus grande des entreprises contrôlées.

B. — LE RENFORCEMENT DU CONTRÔLE DE L'EXÉCUTIF.

Le principal bénéficiaire de l'affaiblissement du contrôle parlementaire n'est pas, en effet, l'entreprise nationalisée, mais l'Exécutif et il semble même que l'autonomie de celle-là ait été encore réduite au profit de celui-ci. Deux mesures témoignent de cette tendance.

L'ordonnance du 28 novembre 1958, portant loi organique concernant les nominations aux emplois civils et militaires de l'Etat dispose dans son article 1^{er}, paragraphe 3, qu'il est pourvu en Conseil des

ministres « aux emplois de direction dans les établissements publics, « les entreprises publiques et les sociétés nationales quand leur « importance justifie inscription sur une liste dressée par décret en « Conseil des ministres ». L'influence exacte de cette mesure ne pourra être appréciée que pour chaque entreprise considérée isolément, lorsque seront établies les listes prévues par l'ordonnance. Mais le sens de celle-ci n'en est pas moins évident. Si les emplois visés étaient seulement ceux de président et de directeur général des entreprises, un nouveau texte n'aurait pas, en effet, été nécessaire; le simple fait que cette précision soit jugée indispensable tend à prouver que le pouvoir de nomination de l'Exécutif s'accroît, aux dépens des prérogatives de la direction de l'entreprise. Ce sont, en effet, des postes précédemment pourvus par décision du directeur général de cette dernière qui seront désormais à la discrétion du Gouvernement.

C'est également au renforcement de l'autorité ministérielle sur l'entreprise nationalisée qu'aboutit l'ordonnance du 17 novembre 1958 portant loi organique pour l'application de l'article 23 de la Constitution. Celle-là dispose, en effet, dans son article 6, que « aucune per- « sonne ayant eu la qualité de membre du Gouvernement ne peut occu- « per les fonctions mentionnées aux articles 14 et 15 de l'ordonnance « portant loi organique relative aux conditions d'éligibilité et aux « incompatibilités parlementaires si elle n'a cessé de faire partie du « Gouvernement depuis au moins six mois, à moins qu'il ne s'agisse « de fonctions déjà exercées par elle antérieurement à sa nomination « en qualité de membre du Gouvernement ». L'article 14 visé par ce texte intéresse les fonctions de président et de membre du conseil d'administration, de directeur général et de directeur général adjoint des entreprises nationales. Pour en apprécier exactement la portée, cette mesure doit être rapprochée de la loi de codification du 6 janvier 1950 qui, dans son article 19, rendait impossible la nomination d'un ancien ministre comme administrateur d'une entreprise nationale pendant un délai de cinq ans à compter de la cessation des fonctions ministérielles. Il est évident que cette réduction considérable de la durée de l'incompatibilité, qui passe ainsi de cinq ans à six mois, ne peut que renforcer, indirectement mais sûrement, l'autorité gouvernementale sur les entreprises.

Ces deux exemples ramènent à sa juste valeur la signification de l'affaiblissement du contrôle parlementaire constaté en France, affaiblissement qu'il est intéressant d'opposer à l'évolution inverse qu'a connue le droit des entreprises nationales en Grande-Bretagne.

§ 5. — L'évolution du contrôle parlementaire des entreprises nationales par le Select Committee britannique.

En Grande-Bretagne, l'expérience du Select Committee montre que toute Commission d'enquête tend inévitablement à rechercher un accroissement de ses pouvoirs. Le premier Select Committee nommé par la Chambre des Communes se réunit seulement deux fois avant la dissolution de celle-ci en 1955. Les élections générales de mai 1955 décidèrent du maintien au pouvoir du Parti conservateur qui était à l'origine de la création du Committee.

Une nouvelle commission spécialisée fut désignée le 7 juillet 1955; sa compétence (les « terms of reference ») était exactement la même que celle du premier Select Committee, c'est-à-dire qu'elle ne pouvait intervenir dans des matières ayant fait l'objet d'une décision ministérielle ou engageant clairement la responsabilité d'un ministre, qu'elle ne pouvait pas non plus s'occuper des questions de salaires, et enfin que les sujets considérés comme relevant de l'administration quotidienne des entreprises lui échappaient complètement.

Le premier rapport public, significatif par sa brièveté même, constata que la loi d'habilitation n'ouvrait au Select Committee qu'un « domaine insuffisant pour faire des enquêtes ou obtenir des informations plus complètes touchant les entreprises nationales, et qui « seraient d'une grande utilité à la Chambre ».

Le Gouvernement fut amené à consentir une modification de la loi de 1955. Sur l'initiative de M. R.A. Butler, il fut décidé le 29 novembre 1956 que le Select Committee aurait désormais la charge d'examiner « les rapports et les comptes des industries nationalisées dont « les dirigeants sont nommés par les ministres de la Couronne et « dont les recettes annuelles ne proviennent pas pour la totalité ou « pour la plus grande partie soit de crédits votés par le Parlement, « soit d'avances de l'Echiquier ».

M. Butler devait insister devant les Communes sur l'importance du champ d'action ainsi ouvert au Committee. Il fit remarquer que ce dernier pourrait examiner les conséquences financières des opérations engagées par les entreprises, en même temps qu'il surveillerait leur gestion, tant sur le plan administratif que sur le plan technique. Fidèle à sa tradition constante, le Gouvernement britannique estime, en effet, qu'il faut faire confiance à l'aptitude de la Commission de contrôle pour qu'elle décide pratiquement elle-même de sa compétence « avec bon sens et discrétion » (58).

L'existence d'un pouvoir exécutif fort et d'un Gouvernement stable n'est ainsi pas considérée à Londres comme incompatible avec un contrôle parlementaire effectif.

(58) Cf. House of Commons, Deb., vol. 561, n° 18, col. 598.

CONCLUSION PARTIELLE

CHAPITRE VIII

ESSAI DE DEFINITION DE LA NOTION DE CONTROLE DANS LE DROIT DES ENTREPRISES NATIONALISEES

Est-il possible, en fonction de l'évolution que nous avons ainsi retracée, de donner une définition du contrôle exercé par l'Etat sur les entreprises nationalisées ? Cela revient à se demander si le « contrôle » tel qu'il est entendu en 1959 a un contenu juridique précis.

Il faut répondre à cette question par la négative, pour deux raisons essentielles.

La première tient à l'objet même du contrôle, c'est-à-dire aux entreprises nationalisées. Leur extrême variété rend presque impossible la définition de rapports uniformes entre elles-mêmes et l'Etat (*Section I*).

La seconde tient au droit positif lui-même. Aucun Gouvernement n'a déposé devant le Parlement de projet de statut de l'entreprise nationalisée et les tentatives d'unification du contrôle se sont heurtées à de telles difficultés qu'elles ont échoué. Mais l'attitude même de l'Etat devant le secteur économique national a subi une telle évolution en onze années, de 1948 à 1959, qu'on ne peut parler d'un contrôle de l'entreprise nationalisée mais plutôt des contrôles exercés sur celle-ci (*Section II*).

SECTION I

LES NUANCES DE LA NOTION DE CONTROLE
SELON LA NATURE DES ENTREPRISES

Le Gouvernement s'est efforcé d'élaborer un statut général des entreprises nationalisées pour abolir « la distinction plus historique » que raisonnée, entre les diverses formes de l'intervention de l'Etat « dans la vie économique » (1). Ce projet de statut général implique nécessairement une unification des procédés de contrôle.

Mais cette unification est demeurée à l'état de projet. La tentative la plus poussée en ce domaine, faite en mai 1953, a échoué devant l'hostilité de l'opinion parlementaire. Le droit positif actuel ne connaît pas de statut du contrôle, sauf sur un point très limité, le contrôle économique et financier.

En fait, le projet le plus complet, déposé par le Gouvernement sur le bureau des Assemblées le 31 décembre 1948, reconnaît l'impossibilité où l'on se trouve d'appliquer un régime uniforme à toutes les entreprises nationalisées (2).

Il y a deux catégories d'entreprises. Le critère n'est pas de nature juridique, car l'opposition de l'établissement public de caractère industriel et commercial à la société nationale, — les deux formes revêtues par les entreprises nationalisées — est sans influence sur les caractères du contrôle (§ 1).

Le véritable critère est dans l'activité même des entreprises : les unes disposent d'un monopole, les autres agissent au contraire dans un marché concurrentiel (§ 2).

§ 1. — La distinction entre l'établissement public
de caractère industriel et commercial
et la société nationale.

L'existence de deux catégories d'entreprises nationalisées peut faire supposer qu'il existe deux régimes de contrôle différents. La dénomination de « société » devrait entraîner théoriquement l'application du contrôle de droit privé, dont nous avons vu les caractéristiques précédemment (Chapitre II, Section I).

(1) Inventaire de la situation financière, *Bulletin statistique du ministère des Finances*, n° 1 de 1947.

(2) Cf. Rapport au nom de la Commission des Affaires Economiques, sur le projet de loi portant statut général des entreprises publiques par M. Maurice GUÉRIN, A.N., 1^{er} décembre 1949, annexe n° 8572.

Mais il ne faut pas se laisser prendre à la « piperie des mots » (3).

La véritable distinction entre l'établissement public de caractère industriel et commercial et la société nationale tient à une circonstance de fait. Dans le second cas, l'Etat se contente de se substituer aux actionnaires dans un cadre juridique déjà existant. Dans le premier, la nationalisation s'accompagne d'une concentration d'entreprises et de la création d'une personne morale nouvelle. Et si celle-ci est dénommée « établissement public » le rapport de M. Ramadier sur la loi du 8 avril 1946 précise clairement que ce n'est qu'une « question de mots ». Pour lui, l'établissement public est une institution créée par l'autorité publique pour la gestion d'un service public (4). On emploie la terminologie ancienne, faute d'en avoir forgé une autre. Et l'opinion de M. Blaevoet, pour qui les nouvelles entreprises ne sont que des « établissements officiels » présentant des caractères des entreprises privées, est certainement très proche des intentions des auteurs des nationalisations.

Nous ne pouvons donc pas déduire des dénominations attribuées aux diverses entreprises que le législateur choisit dans un cas le contrôle de droit privé, cependant qu'il opte dans l'autre pour la notion de contrôle de droit public.

Le droit positif le prouve clairement.

Le rapport présenté au III^e Colloque des Facultés de droit, par M. Bouquet (5), montre qu'il n'y a aucune commune mesure entre le contrôle des sociétés nationales d'assurances et le contrôle de la société anonyme.

Les contrôles antérieurs à la nationalisation sont maintenus, et des Commissaires aux Comptes existent auprès des sociétés nationales d'assurances. Le Conseil National des Assurances est pourvu, en apparence, des pouvoirs de surveillance qui sont normalement dévolus à l'assemblée générale des actionnaires. Mais le contrôle exercé sur l'établissement public de caractère industriel et commercial l'est également ici; la Commission de Vérification des Comptes, les sous-commissions parlementaires et les commissions de contrôle des opérations immobilières sont, en effet, compétentes (6).

La distinction établissement public - société nationale ne fournit donc aucun critère valable permettant de définir deux types de contrôle nettement caractérisés.

(3) BLAEVOET, art. cit., *Dalloz*, 1949.

(4) J.O., D.P., n° 655, 13 mars 1946.

(5) « La Direction et le contrôle des Sociétés Nationales d'Assurances », in *Le fonctionnement des entreprises nationalisées en France*, op. cit., pp. 169-187.

(6) Cf. *infra*, Titre II.

§ 2. — La distinction entreprise à monopole-entreprise
du secteur concurrentiel.

Le projet de loi de statut de 1948 reprit une distinction faite antérieurement par M. Schneider et les membres du M.R.P. (7). Une proposition de loi déposée par ceux-ci en 1947 distinguait, en effet, les exploitations publiques, qui exercent une activité essentielle à la vie du pays et ce, « dans les conditions d'un monopole ou quasi-monopole » d'une part, et les entreprises nationales, affaires analogues aux entreprises privées, d'autre part.

Le projet gouvernemental définit également deux catégories d'entreprises A et B suivant le même critère économique.

Cette distinction a des conséquences évidentes sur le contrôle exercé par l'Etat. Mais ces conséquences ne doivent pas être exagérées.

1° Le projet gouvernemental lui-même n'utilise pas cette classification pour déterminer deux régimes de surveillance différents. Le contrôle des entreprises des deux catégories fait l'objet d'un titre unique, le titre III; seules les règles concernant le bilan et les comptes de profits et pertes connaissent deux régimes distincts;

2° Dans la pratique, il faut reconnaître que cette dichotomie est imparfaite :

a) Elle ignore d'abord les produits de substitution. Electricité de France, qui dispose d'un quasi-monopole pour la production de l'énergie électrique, est, en effet, soumise à la concurrence des autres sources d'énergie. L'une d'elles, le pétrole, appartient à des intérêts privés. Concevoir le contrôle comme devant être plus strict à cause de ce quasi-monopole risque donc de créer pour l'entreprise nationale une situation défavorable par rapport à ses concurrents capitalistes;

b) Elle est encore plus contestable dans la mesure où elle ne tient aucun compte de la politique économique internationale. On ne peut, en effet, s'appuyer sur le monopole des Charbonnages de France pour les astreindre à un contrôle plus strict, car cela revient à ignorer l'existence de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier, qui postule la concurrence au sein des six pays membres. Certains modes de contrôle peuvent aboutir ici à désavantager les Charbonnages français par rapport à leurs concurrents ouest-européens;

c) Il faut également noter que cette distinction devra être encore plus nuancée quand le Marché Commun européen en sera au stade des mesures de réalisation positive.

(7) A.N., 30 mai 1947, Annexe n° 1522.

Malgré ces défauts, l'opposition monopole-concurrence est cependant la plus propre à permettre une étude synthétique du contrôle de l'Etat sur les entreprises nationalisées (8).

Mais les difficultés surgissent de nouveau sur le plan de l'entreprise considérée individuellement. Est-il possible de donner une définition d'ensemble du contrôle exercé par la puissance publique sur un établissement déterminé ?

SECTION II

LES DIVERS CONTROLES EXERCÉS SUR UNE ENTREPRISE DÉTERMINÉE

L'Etat dispose d'un grand nombre de moyens de « contrôle » pour surveiller, voire orienter les activités des entreprises nationalisées. L'évolution du droit de ces entreprises nous a montré leur extrême variété.

Nous pouvons les analyser en nous plaçant à des points de vue différents.

Le contrôle peut intervenir après la décision des autorités chargées de la gestion de l'entreprise, mais il peut aussi être exercé avant; ce sont les deux formules les plus fréquentes du contrôle *a posteriori*, d'une part, et du contrôle *a priori*, d'autre part (§ 1).

Mais nous pouvons aussi distinguer ces procédés de surveillance suivant qu'ils sont le fait d'une autorité qui suit en permanence les activités de l'entreprise ou, au contraire, d'un organisme de contrôle dont les interventions sont épisodiques (§ 2).

L'effet même de celles-ci peut enfin retenir notre attention; si, dans la majorité des cas, le contrôle est bien séparé de l'action, il apparaît parfois que le contrôleur prend lui-même la décision et qu'il l'impose à l'entreprise (§ 3).

§ 1. — Contrôle « *a priori* » et contrôle « *a posteriori* ».

Si l'on se réfère à l'étymologie, la précision « contrôle *a posteriori* » a de quoi surprendre, cependant que les termes « contrôle » et « *a priori* » semblent jurer d'être accouplés.

Il existe entre les deux formules une véritable « différence de

(8) Nous l'avons retenue comme base de notre étude sur les applications pratiques du contrôle, voir *infra*, II^e partie.

nature », ainsi que l'a souligné le professeur Rivero au Colloque des Facultés de droit de Grenoble.

En effet, si le contrôle *a posteriori* doit juger des actes consommés, s'il implique que gestion et contrôle sont deux actes nettement séparés, dans le contrôle *a priori*, au contraire, « il y a entre les deux « organes de gestion et de contrôle un dialogue permanent : la volonté « du premier ne peut produire effet que si elle rencontre celle du « second ». Et la conclusion est très importante : « Il y a dans la « réalité des choses... une véritable cogestion » (9).

A. — LE CONTRÔLE « A POSTERIORI ».

Le contrôle des résultats suppose l'existence de deux autorités juridiquement indépendantes l'une de l'autre.

L'autorité investie du pouvoir de décision, en l'occurrence l'entreprise nationalisée, peut prendre cette décision librement.

Cette liberté n'est sans doute pas complète. La puissance publique fixe au préalable un cadre aux activités de l'entreprise et lui assigne un but.

Le rôle du contrôleur est donc de vérifier que les activités de l'entreprise ne débordent pas le cadre qui lui est assigné, et que le but imposé est bien respecté. Mais le contrôlé reste totalement maître des moyens de parvenir à ce but. Si ceux-ci peuvent faire l'objet d'une critique de la part du contrôleur, le contrôlé est libre d'en tenir ou de n'en pas tenir compte. Le contrôle se traduit ainsi parfois en un véritable « dialogue de sourds » (10).

S'il estime certains actes contraires aux objectifs que l'Etat assigne aux activités de l'entreprise, le contrôleur ne peut les réformer. Tout au plus pourrait-on admettre qu'il les puisse annuler. Mais cela n'est pas admis dans le droit français des entreprises nationalisées, où l'organe du contrôle *a posteriori* a un caractère seulement consultatif et peut seulement demander à un organisme juridictionnel de sanctionner les fautes de gestion. Le pouvoir d'annulation et de réformation, qui est une des manifestations de la tutelle administrative, a été seulement préconisé en Grande-Bretagne par le professeur W.A. Robson; mais sa suggestion de création de Cours administratives n'a pas été retenue.

Le contrôle des résultats respecte ainsi largement l'autonomie de l'entreprise contrôlée. Il y a une dissociation complète entre la déci-

(9) *Le Fonctionnement des entreprises nationalisées*, loc. cit., p. 66.

(10) Cf. II^e partie, Titre I^{er}: Les Relations entre la Régie Renault et la Commission de Vérification des Comptes sur le problème de la répartition des bénéfices.

sion et l'acte de contrôle, ce qui laisse toute liberté dans les rapports avec les tiers, usagers ou, surtout, clients.

Mais cette vérification *a posteriori* est difficilement séparable, dans la pratique, des sanctions auxquelles elle peut conduire. Si elle se borne à un résumé des errements constatés ou si elle est chargée simplement de vérifier la conformité des activités avec l'intérêt général, sans autre précision, elle risque de devenir une « œuvre d'historien » (11).

B. — LE CONTRÔLE « A PRIORI ».

Le contrôle *a priori*, pour reprendre la définition de M. Rivero, est une véritable cogestion. Il correspond au pouvoir d'approbation préalable de la tutelle administrative.

L'auteur apparent de la décision voit la réalisation de son acte conditionnée par la volonté de son contrôleur.

Le contenu de cette cogestion est susceptible de variations nombreuses. Si le contrôle *a priori* intervient pour empêcher seulement l'illégalité de la décision, il est évidemment moins strict, que s'il peut être employé pour simple inopportunité. Or, ainsi que nous l'avons remarqué à la suite de MM. Maspétol et Laroque, le contrôle d'opportunité est le plus fréquent dans le domaine d'une gestion industrielle et commerciale.

Le contrôle *a priori* place alors la décision complètement en dehors de l'entreprise, d'où la lenteur des solutions et le risque d'une fuite devant les responsabilités.

La gravité du contrôle *a priori* apparaît lorsque l'autorité investie du contrôle n'est pas du même niveau que l'autorité chargée de prendre la décision. Si le contrôleur est dans une position supérieure, ce qui est le cas lorsqu'il s'agit d'un organe interministériel par exemple, le contrôle se fait plus « dur » et devient une manifestation d'autorité hiérarchique. Mais le contrôle est peut-être plus brimant encore si le contrôleur se trouve dans une situation juridiquement inférieure à celle du contrôlé. Cela apparaît clairement dans les contrôles exercés sur le plan local à l'encontre de décisions prises à l'échelon national (en matière d'opérations immobilières et d'investissements par exemple).

Le contrôle *a priori* qui semble limiter le moins l'autonomie de l'entreprise nationalisée est donc celui qui est exercé au niveau même des organes de décision de cette entreprise. Dans cette hypothèse, en

(11) RIVERO, art. cit., *Dalloz*, Chr., 1948.

effet, les conditions d'une véritable cogestion, dans le sens où l'entend le contrôle préalable, sont plus aisément réunies.

§ 2. — Contrôle épisodique et contrôle permanent.

Un organe de contrôle peut être chargé de surveiller l'action de l'entreprise nationalisée de deux manières différentes. Il peut intervenir de façon épisodique ou, au contraire, suivre la gestion de l'entreprise de manière permanente. Cette distinction vient en quelque sorte compléter la précédente car les contrôles *a priori* et *a posteriori* peuvent être exercés selon ces deux formules.

A. — LE CONTRÔLE ÉPISODIQUE.

Il s'exerce à l'occasion d'une décision de l'entreprise, soit pour l'autoriser, soit pour la vérifier.

Les Commissions des marchés, des opérations immobilières, des investissements sont ainsi appelées à donner leur avis préalable sur certains actes passés par une entreprise nationalisée. Ce sont ces actes eux-mêmes qui entraînent le contrôle; en principe, une fois leur autorisation ou leur refus donné, ces diverses commissions n'ont plus à intervenir tant que l'entreprise n'aura pas de nouvelles décisions à leur soumettre.

Bien qu'elle soit chargée d'apprécier la gestion commerciale, tout autant que d'assurer la vérification de la comptabilité, la Commission de Vérification des Comptes assure également un contrôle épisodique. Elle intervient seulement pour juger les comptes de l'entreprise; c'est la tenue de ces comptes qui entraîne son intervention.

B. — LE CONTRÔLE PERMANENT.

Le contrôle permanent correspond à une des définitions que nous avons données pour le mot « contrôle » : c'est une surveillance.

Les organismes qui en sont chargés ont compétence pour intervenir pour tout acte de l'entreprise quel qu'il soit, dans les limites d'une compétence fixée par l'Etat et qui est le plus souvent la sauvegarde de l'intérêt général.

Cette surveillance a deux aspects. Elle peut aboutir à une appréciation de la gestion, qui est une forme de contrôle *a posteriori*; elle peut aussi se traduire par un pouvoir de suspension d'une décision, ce qui rejoint le contrôle *a priori*.

1° Les Sous-Commissions de contrôle parlementaire étaient char-

gées de suivre et d'apprécier la gestion des entreprises nationalisées. Elles exerçaient donc leur mission de façon continue selon la procédure que nous avons exposée. Mais elles étaient seulement chargées, notamment par la publication des rapports, de juger l'action des entreprises et ses résultats;

2° Le Commissaire du Gouvernement et le chef de la mission de contrôle économique et financier ont, au contraire, la charge d'exercer un contrôle *a priori*, mais cette fonction est devenue indirecte.

Lorsqu'ils étaient munis du droit de veto, ces deux fonctionnaires disposaient évidemment d'un droit de contrôle *a priori*. Nous retrouvons, en effet, dans les pouvoirs qui leur étaient donnés, les éléments que nous avons définis dans celui-ci. Leur accord était indispensable pour qu'une décision puisse être prise, puisque leur désaccord empêchait celle-ci d'entrer en vigueur jusqu'à l'arbitrage de l'autorité normalement investie du pouvoir d'approbation (12).

Actuellement la fonction de ces deux contrôleurs permanents est seulement de rendre compte à leur supérieur hiérarchique et de l'amener à faire usage de ses pouvoirs au cas où une décision apparaîtrait contraire au but d'intérêt général assigné à l'activité de l'entreprise, ou aux cadres qui ont été fixés à celle-ci. Cela permet de pallier certains défauts du contrôle *a posteriori* en évitant que les sanctions ne soient prises trop tard. C'est un transfert du pouvoir de contrôle *a priori* à l'autorité investie de la tutelle technique ou de la tutelle financière.

C. — LES DEUX TYPES DE CONTRÔLE PERMANENT :

Ce contrôle permanent est lui-même susceptible de deux applications différentes que la distinction entre le Commissaire du Gouvernement et le chef de la mission de contrôle illustre bien.

Si le premier vient de l'extérieur, le second vit au contraire dans l'entreprise qu'il doit surveiller.

Celui-là est probablement plus gênant pour l'entreprise que celui-ci. Ce dernier est, en effet, pratiquement intégré dans les cadres de l'établissement. Il y a son bureau; une étude, même rapide, du fonctionnement d'une entreprise suffit à prouver que le personnel de

(12) Dans une proposition de loi, A.N., n° 6513, 6 février 1958, MM. PAQUET, PÉBELLIER et LAINÉ ont demandé le rétablissement de ce droit de veto sous la dénomination de « droit de visa », mais ils lui ont donné un caractère beaucoup plus marqué de droit de cogestion. L'article 4 de cette proposition posait en effet : « Le Contrôleur d'Etat a un droit de visa pour toute décision lui paraissant « illégale, dangereuse, ou inopportune. En l'absence de visa, il ne pourra être « donné suite à la décision ». S'il avait été adopté ce texte aurait donné à un contrôleur permanent les mêmes pouvoirs qu'au directeur général de l'entreprise.

celle-ci, à l'exception des cadres supérieurs, s'il n'ignore pas le contrôleur d'Etat ou le chef de la Mission de contrôle, tend à le considérer comme faisant partie « de la maison ». Lui-même ressent au premier chef cette intégration matérielle; les services dont il dépend juridiquement sont lointains et souvent dispersés. Mais il y a plus; sa rémunération est assurée par l'entreprise contrôlée (13), ce qui représente pour celle-ci une charge parfois lourde, mais diminue probablement l'autorité du contrôle.

Au contraire, le contrôleur extérieur, le Commissaire du Gouvernement, ne connaît pas cette dépendance; il approche l'autorité supérieure de tutelle, quand il n'agit pas pour son compte par délégation de signature.

Il y a donc en fait, sinon en droit, une différence assez sensible entre les deux contrôles.

§ 3. — Contrôle et intervention dans la gestion.

La distinction entre contrôle *a posteriori* et contrôle *a priori* nous a montré les degrés possibles entre le contrôle séparé de l'action et la véritable cogestion sous le nom de contrôle préalable.

Mais l'Etat peut intervenir encore plus directement; ce n'est guère que par abus de langage que l'on peut parler de « contrôle » lorsque l'Etat prend lui-même certaines décisions.

C'est le cas en matière de tarifs; c'est le cas pour la détermination du montant des investissements; ce l'est également, dans une certaine mesure, pour la fixation des rémunérations du personnel dans les entreprises nationalisées où ce personnel est doté d'un statut.

Il ne s'agit plus alors d'un partage du pouvoir de décision, puisque la puissance publique agit seule. Il ne s'agit même pas d'une application du système hiérarchique. Dans ce cas, en effet, le pouvoir d'instruction reconnu au supérieur donne le droit à celui-ci, par des instructions, d'« imposer à l'avance ses directives à l'action de son « subordonné » (14). Dans le droit des entreprises nationalisées, au contraire, l'action de l'Etat ne s'exerce pas par le moyen d'instruc-

(13) Cf. Décret du 25 octobre 1935, art. 3.

— Décret n° 49-1297 du 26 septembre 1949 fixant le taux de la contribution des organismes soumis au contrôle économique et financier de l'Etat aux frais nécessités par le fonctionnement de ce contrôle.

— Décret n° 55-733 du 26 mai 1955, art. 12.

— Décret n° 57-346 du 15 mars 1957. Avec ce dernier texte, la contribution demandée à l'organisme contrôlé est limitée à 4 millions de francs.

(14) LAUBADÈRE, *Traité*, n° 89.

tions. Ce sont les autorités suprêmes du Gouvernement et du Parlement qui prennent elles-mêmes la décision.

Cela est particulièrement important, dans la mesure où les postes essentiels du bilan des entreprises sont placés sous la dépendance du pouvoir central, et où l'Etat apparaît aux yeux du personnel comme le véritable employeur.

Nous sommes ainsi amenés à nous demander s'il y a vraiment une notion de contrôle. Pour qu'il soit possible de parler de « notion », il faudrait qu'à la base des interventions de l'Etat dans les activités de l'entreprise nationalisée, il y ait un concept commun.

Le législateur de 1946 avait cru trouver celui-ci dans l'autonomie de l'entreprise, tout comme le législateur britannique faisait du principe de la « business autonomy » la pierre angulaire de la construction d'un statut de la « public corporation ».

Cette prise de position manquait déjà de réalisme en 1946, alors que la planification appelait une intervention directe de l'Etat dans la gestion des entreprises nationalisées.

Actuellement, il paraît bien impossible de ramener les trois « contrôles » différents que sont la vérification *a posteriori*, l'autorisation préalable et la prise de certaines décisions par l'Etat lui-même, à l'unité. A tout le moins peut-on trouver un point commun dans le fait qu'il s'agit, dans les trois hypothèses, d'une action de l'Etat.

Mais l'existence d'un auteur unique ne permet pas de définir une véritable notion de contrôle. Il n'y a pas de commune mesure entre la vérification d'une gestion par le contrôle *a posteriori* et les mesures d'autorité inspirées par la politique économique gouvernementale. Il convient donc de parler des « contrôles » plutôt que du « contrôle ».

C'est le fonctionnement pratique de ceux-là, au cours de la période 1946-1958, que nous allons maintenant essayer de décrire.

DEUXIEME PARTIE

LE FONCTIONNEMENT DES CONTROLES

INTRODUCTION

« Le vrai visage d'une nationalisation n'est connu que si l'on peut
« savoir comment et par qui les textes sont appliqués... et mesurer
« l'écart souvent important entre l'apparence juridique d'un ensemble
« de textes et les réalités quotidiennes de leur application » (1).

I. — *LA SIGNIFICATION DES TEXTES :*

L'étude des textes permet, en effet, de connaître la volonté du législateur à un moment donné. Ce n'est pas sans importance. Appliqués ou non, dès l'instant où ils existent, en vertu de lois ou de décrets, les contrôles ont un sens évident; ils sont un véritable critère de l'attitude des pouvoirs publics à l'égard des entreprises nationalisées.

Mais certaines dispositions du législateur peuvent rester lettre morte. L'exemple « classique » du droit de dissolution de la Constitution de 1875, montre assez qu'on ne peut dépeindre une institution à l'aide des textes seuls.

En matière de contrôle des entreprises nationalisées, la même cons-

(1) Cité par R. CADEL, Conférence devant la Société Royale d'Economie Politique de Belgique, 20 mars 1956, Texte publié par le Secrétariat Général, 457, avenue de Tervueren, Bruxelles.

tation peut être faite. Les conseils de consommateurs existant dans les entreprises nationalisées anglaises, qu'il s'agisse de l'industrie électrique, des charbonnages ou des transports, intéressent à juste titre les observateurs (2). Mais cela ne doit pas dissimuler que, jusqu'à présent, le public s'est fort peu soucié de ces comités consultatifs, qui étaient chargés de le défendre; il les ignore parfois totalement. Voir dans ces conseils un rempart contre la bureaucratie n'est autre chose qu'un vœu.

Dans le même sens, les décrets du 11 mai 1953, accordant un droit de veto au Contrôleur d'Etat sont intéressants pour juger d'une évolution du Gouvernement envers l'industrie nationalisée. Ces textes ont cristallisé une partie de l'opposition à la politique économique et sociale des Gouvernements au cours de la seconde législature, c'est-à-dire de 1951 à 1956. Mais il est bon de savoir que ce droit de veto n'a, en pratique, jamais été utilisé.

II. — LES ELEMENTS PSYCHOLOGIQUES DU CONTROLE

Les contrôles se définissent autant, sinon plus, par la manière dont ils sont exercés, que par les textes qui les ont institués.

Lois et décrets qui ont multiplié les mesures de surveillance de l'entreprise nationalisée témoignent d'un sentiment de méfiance de la part des gouvernants.

La difficulté est de savoir si cela permet l'établissement d'un véritable contrôle. Car si l'on admet volontiers que le contrôle puisse amener des relations de confiance entre contrôleurs et contrôlés, on peut supposer, à l'inverse, que le contrôle ne peut être exercé sans un minimum de confiance préalable.

Ce dilemme fut à la base d'une controverse opposant les délégués français et soviétique à la sous-commission du désarmement de l'O.N.U. Avocat de la conception française. M. Jules Moch résumait ainsi la position russe : « Pas de confiance, pas de contrôle », et lui opposait la sienne : « Vers la confiance par le contrôle » (3).

On ne sait trop s'il y eut une doctrine officielle des contrôles de l'Etat sur les entreprises nationalisées; mais on imagine assez bien qu'elle ait pu se proposer le même cheminement que la politique extérieure.

III. — L'INFLUENCE DE CES ELEMENTS PSYCHOLOGIQUES

L'importance de ces éléments psychologiques est considérable; de leur seul fait, les contrôles ont varié d'une entreprise à l'autre :

(2) Cf. KATZAROV : « Le problème du contrôle en matière de nationalisations », *Droit Social*, n° 7-8 de 1957, p. 397.

(3) *Le Monde*, 24 octobre 1957.

au sein d'une même entreprise, ils ont varié avec les contrôleurs successifs.

Les relations entre contrôleurs et contrôlés expliquent très largement les résultats auxquels on est parvenu. Elles permettent, seules, de comprendre pourquoi la gestion a pu être maintenue assez dynamique malgré l'enchevêtrement des procédures d'autorisation et de vérification, de comprendre, en un mot, pourquoi la machine ne s'est pas arrêtée, alors que tout semblait l'y conduire.

a) La personnalité des « contrôlés » a joué comme la durée de leurs fonctions. Devant un contrôleur intégré dans la hiérarchie de la fonction publique et qui ne restera peut-être au poste de contrôle qu'un temps limité, le fait que le contrôlé soit en fonctions pendant beaucoup plus longtemps est un élément d'importance. L'actuel directeur général de l'Electricité de France, le deuxième depuis la création de l'entreprise, a été nommé en 1947; M. Lefaucheur a été président-directeur général de la Régie Renault de 1945 à sa mort, en 1955.

L'autorité que donne cette durée joue incontestablement contre des contrôles trop serrés.

b) A l'inverse, l'autorité de contrôle trouve un appui pour l'exercice de sa fonction de surveillance dans le besoin où l'organisme contrôlé se trouve d'avoir recours à elle, ce qui ajoute à l'importance des contrôles *a priori*. Même s'il s'y introduit une certaine routine, la nécessité de la formalité est une réduction de l'autonomie du contrôlé.

Il faut alors craindre que l'opposition entre directeur et contrôleur n'aboutisse soit à l'inaction par fuite commune devant les responsabilités, soit au triomphe de l'un sur l'autre. En 1945 déjà, M. Celier (4) estimait, à la lueur des expériences passées, que cette dernière hypothèse était la plus fréquente.

c) Les relations entre contrôleurs et contrôlés dépendent d'autres éléments encore. La compétence technique plus grande du directeur de l'entreprise en est un, mais qui est trop souvent exagéré. Beaucoup plus important est le problème des rémunérations. Les écarts de traitements entre contrôleurs et contrôlés entraînent, en effet, parfois « des mutations qui, pour n'être pas uniformément critiquables, n'en « continuent pas moins à apporter à l'application des règles traditionnelles de hiérarchie et d'avancement un trouble dont la persistance risquerait de nuire à l'indépendance respective de la gestion « et du contrôle ». Cet avis du rapporteur général de la Commission

(4) « Quelques données historiques du problème des nationalisations », *Droit Social*, mars 1945, p. 100.

de Vérification des Comptes (5) soulève, en effet, une question délicate, celle de la « moralité » du contrôle, dont la solution réside uniquement dans l'adaptation des rémunérations du secteur public à celles du secteur privé.

d) Enfin, la supériorité du contrôlé sur ses contrôleurs peut découler de la multiplicité des contrôles qu'il subit.

Dans les entreprises où le contrôleur financier est doublé d'un contrôleur technique, la dualité de ces fonctions amoindrit le contrôle. Il est probable que si l'on confiait les deux charges à une même personne, on pourrait craindre que le contrôleur ne devienne le véritable chef de l'établissement. Cela ne dépendrait plus que de la plus ou moins grande personnalité du directeur et de son unique contrôleur (6).

IV. — PLAN DE LA SECONDE PARTIE

L'importance de ces éléments psychologiques est telle qu'on ne saurait confondre tous les contrôles dans une même appréciation, quel qu'en soit le sens.

Ceux-ci se sont, en effet, exercés beaucoup plus par suite d'un accord tacite entre les deux parties qu'en vertu des principes établis par les textes, ce qui ne signifie nullement que les contrôleurs aient été circonvenus par les contrôlés. Mais par l'intermédiaire des uns et des autres, les réalités économiques et humaines ont pris leur revanche sur les textes qui avaient un peu tendance à les négliger.

L'importance de ces éléments psychologiques a une autre conséquence. Il est, de leur fait, délicat de tirer des enseignements généraux de l'examen de cas limités.

Aussi bien est-ce à titre de simples exemples que nous allons exposer le fonctionnement pratique des contrôles exercés sur deux entreprises, choisies en fonction de la distinction que nous avons faite antérieurement, d'après le caractère concurrentiel ou non concurrentiel de leur activité, et pour leur importance dans l'économie française : la Régie Renault et l'Electricité de France.

Nous étudierons donc successivement :

- Dans un *Titre I*, le contrôle de l'Etat sur la Régie Nationale des Usines Renault;
- Dans un *Titre II*, le contrôle de l'Etat sur l'Electricité de France, en nous réservant de conclure cette seconde partie sur l'examen des sanctions qui ont été effectivement appliquées à la suite du contrôle des entreprises nationalisées, en général.

(5) Cf. 5^e Rapport, J.O., Annexe administrative, 26 février 1957, p. 242.

(6) Cf. *infra*, Titre II, Ch. XII.

TITRE PREMIER

LE CONTROLE DE L'ÉTAT SUR LA RÉGIE NATIONALE DES USINES RENAULT

Introduction : LA RÉGIE RENAULT.

*« Nous considérons l'étatisme comme le pire des
« maux qui pourraient atteindre la Régie Nationale
« des Usines Renault. »*

P. LEFAUCHEUX.

A. — *Le Statut :*

Le statut original de l'établissement a influé sur l'évolution des contrôles.

« La Régie Nationale des Usines Renault constitue une innovation « dans le droit public français » (1). Elle représente aussi un élément original dans le processus des nationalisations.

Fortement marquée par la conception étatiste, l'ordonnance de nationalisation ne fait qu'une allusion rapide à la Nation, au profit de laquelle la confiscation de certains biens de Louis Renault a été décidée (2). La totalité de l'actif et du passif de la Société

(1) J. CAHEN-SALVADOR : « La Régie Nationale des Usines Renault », *Droit Social*, 1945, n° 6, p. 208.

(2) Art. 3.

Anonyme des Usines Renault est attribuée à l'Etat, qui en fait apport à la Régie Nationale.

Celle-ci revêt la forme d'un « établissement de caractère industriel et commercial, doté de la personnalité civile et de l'autonomie financière ».

L'omission du qualificatif « public » dans le texte de l'ordonnance n'est pas dénuée d'intérêt.

On fait souvent au législateur de 1944-1946 grief de son peu de souci pour le vocabulaire juridique. S'il est le plus souvent justifié, ce grief ne doit pas être pour autant exagéré. L'appellation « établissement de caractère industriel » au lieu de celle d'établissement « public de caractère industriel » reflète la volonté des auteurs de l'ordonnance du 16 janvier 1945 de donner aux Usines Renault un statut aussi proche de celui d'une entreprise privée qu'il était possible de le faire. Il s'agit moins d'une « étatisation » de l'industrie que d'une « industrialisation » de l'Etat (3).

Dans le processus des nationalisations, la Régie se trouve placée à côté des sociétés nationales et des établissements publics de caractère industriel et commercial, sans se confondre ni avec les premières ni avec les seconds.

L'intervention de l'Etat s'exerce d'abord à travers la nomination, par décret, du président-directeur général.

Pour le reste, le statut de la Régie est calqué sur celui de la société anonyme, avec cette nuance que le conseil d'administration est bien plutôt, selon l'expression de M. Lefauchaux, un conseil de surveillance.

Les mécanismes de contrôle sont ceux du droit privé. C'est donc une vérification *a posteriori*, appliquée à des intervalles déterminés et exercée par des personnes extérieures à l'entreprise, c'est-à-dire « qui... jugent... chaque fois avec des yeux neufs, et auxquels apparaîtraient bien plus aisément, le cas échéant, les failles éventuelles de l'organisation ou les erreurs de la gestion » (4).

Ce contrôle *a posteriori* est assuré par trois Commissaires aux Comptes désignés par arrêté du ministre des Finances, et aussi, depuis 1948, par la Commission de Vérification des Comptes des entreprises publiques (5).

(3) Note d'information sur la Régie Renault au Premier Congrès International de l'Economie Collective, Genève, 28 mai 1953. *Annales de l'Economie Collective*, janvier-juin 1954.

(4) Allocution du 14 octobre 1948 de M. LEFAUCHEUX, *Annales de l'Economie Collective*, janvier-octobre 1948.

(5) La Régie Renault figure, en effet, sur la liste des établissements soumis au contrôle de cet organisme, liste dressée par arrêté ministériel du 19 juillet 1948. J.O., 23 juillet 1948. La Régie figure dans les entreprises de la IV^e Section dite des

Il s'y ajoute naturellement la surveillance permanente des deux Assemblées et de leurs organes spécialisés (sous-commissions jusqu'en 1958, commission de contrôle depuis lors). Les ministres de la Production Industrielle, de l'Economie Nationale et des Finances reçoivent à la fois un état indicatif annuel de prévision des recettes et dépenses et un rapport de gestion.

L'ordonnance de 1945 prévoit la possibilité d'un contrôle exceptionnel de gestion administrative et financière tant sur pièces que sur place.

En contrepartie, aucun commissaire du Gouvernement ni aucun contrôleur d'Etat ne se trouve attaché à l'entreprise, qui est expressément dispensée du contrôle financier du décret de 1935 et de l'ordonnance de 1944.

Ce tableau très simple a été légèrement compliqué depuis 1945 par l'institution d'un contrôle *a priori*, celui des opérations immobilières. La Régie tombe sous le coup du décret du 28 août 1949; l'énumération de l'article 7 comporte, en effet, la rubrique « entreprises publiques ou nationalisées » sans autre précision.

Elle échappe, par contre, au contrôle des commissions des marchés, puisqu'elle ne figure pas sur la liste dressée par l'article premier de l'arrêté du 18 janvier 1949 (6); elle n'a pas non plus été touchée par les décrets du 11 mai 1953.

En revanche, le décret 53.707 du 9 août 1953 sur les rémunérations du personnel a créé une situation juridique nouvelle et suscité des difficultés qui n'ont été résolues que partiellement.

B. — *Les hommes.*

Le fonctionnement du contrôle de l'Etat a été, à la Régie Renault plus qu'en aucune autre entreprise nationalisée, marquée par la personnalité d'un homme, son premier président-directeur général, M. Pierre Lefauchaux.

Nommé à quarante-sept ans à ce poste clef, M. Lefauchaux avait derrière lui une carrière tout entière faite dans l'industrie privée. Il avait notamment dirigé, de 1925 à 1944, la Compagnie Générale des Fours. Cet élément personnel devait jouer un rôle considérable dans les rapports entre les Usines Renault et l'Etat au cours des années qui suivirent immédiatement la nationalisation.

M. Lefauchaux assura la direction de la Régie pendant dix années

Industries Mécaniques, des industries chimiques et des industries et entreprises diverses. Elle relève de la rubrique « établissements publics de caractère industriel et commercial et entreprises nationalisées ».

(6) J.O., 22 janvier 1949, p. 846.

jusqu'à sa mort, survenue le 11 février 1955. Il fut remplacé dans ses fonctions par un haut fonctionnaire, M. P. Dreyfus (7).

C. — *Les résultats économiques.*

Avant d'examiner le fonctionnement de cet ensemble réduit de contrôles, il est bon de préciser les résultats de la gestion ainsi placée sous l'autorité du seul président-directeur général.

La production a suivi une courbe ascendante depuis 29.705 véhicules en 1946, jusqu'à 228.166 en 1955 et 333.152 en 1957. Le chiffre d'affaires est passé de 57 milliards de francs en 1950 à 215 milliards en 1957. Les résultats du compte d'exploitation générale ont fait ressortir un bénéfice de 3 milliards 174 millions en 1955 et 4 milliards 421 millions en 1956 (8). Les bénéfices nets de l'exercice 1956, soit 2.679.880.233 fr., ont été répartis pour un milliard à la réserve générale pour 750 millions à l'Etat et pour une même somme au personnel. « Il est incontestable que la Régie Nationale des Usines Renault, « depuis sa création, a pris un grand essor et que son importance « n'a cessé de croître tant en France qu'à l'étranger » (9).

Il reste à déterminer comment de tels résultats ont été facilités ou entravés par l'organisation des rapports de l'Etat et de la Régie. Selon que l'on considère les seuls contrôles établis en 1945 ou, au contraire, ceux qui ont été ajoutés par la suite, on est amené à constater deux traits principaux dans le fonctionnement de la Régie Renault.

Celle-ci se trouve, d'une part, placée dans une situation assez semblable à celle de ses concurrents du secteur privé (*Chapitre IX*) ; elle connaît, d'autre part, certaines sujétions propres aux seules entreprises nationalisées (*Chapitre X*).

(7) Décret du Président du Conseil du 26 mars 1955.

(8) Cf. Rapport d'information au nom de la Sous-Commission de l'A.N., par M. Raymond BOISSE, A.N., Annexe n° 6672, 20 février 1958.

(9) Rapport cité, p. 25.

CHAPITRE IX

LES ANALOGIES AVEC L'ENTREPRISE PRIVEE

« Sauf l'embarras dans lequel se trouverait la Régie Renault de « procéder éventuellement à une augmentation de capital pour « accroître ses fonds propres, puisque c'est à l'Etat qu'il lui faudrait « alors faire appel, la Régie se comporte, pour l'essentiel, de la « même façon — au regard de ses clients, de son personnel, de ses « fournisseurs, des administrations et de la puissance publique — que « le font ses concurrents » (1).

Cette constatation est très largement étayée par les faits. Entreprise nationalisée, la Régie Renault se comporte pour beaucoup comme une entreprise privée, ce qui apparaît notamment dans le problème du secret professionnel (*Section I*). Comme une société anonyme, elle subit essentiellement les contrôles de droit privé : ses comptes sont vérifiés par des Commissaires aux Comptes; ses relations avec son personnel entrent dans le cadre des conventions collectives; elle est enfin soumise à la législation ordinaire du contrôle des prix, ses tarifs de vente échappant à la fixation directe par l'Etat (*Section II*).

SECTION I

LE SECRET PROFESSIONNEL

Travaillant dans un secteur économique hautement concurrentiel, la Régie Renault se voit contrainte à opposer le secret professionnel

(1) Rapport cité, p. 3.

à de nombreuses questions concernant aussi bien ses activités commerciales que ses relations avec l'Etat (§ 1). Plus que pour une enquête privée et épisodique, c'est surtout pour l'exercice normal du contrôle parlementaire que cette question pose des difficultés (§ 2).

§ 1. — L'influence du secret professionnel sur les résultats d'une enquête concernant le contrôle de l'Etat sur la Régie Renault.

L'observateur qui cherche à analyser le fonctionnement d'une entreprise nationalisée située dans un secteur concurrentiel se heurte à de nombreux refus de réponse motivés par le secret des affaires (A). Cela tient, semble-t-il, autant à l'état d'esprit des dirigeants de l'entreprise considérée, qu'à celui des industries privées concurrentes (B).

A. — LE PROBLÈME SOULEVÉ.

Le refus de réponse est un des obstacles que rencontre le « political scientist » ou le sociologue, lorsqu'il fait une enquête ou un sondage d'opinions.

L'interprétation de ce refus de réponse est particulièrement délicate. Il est évident que des refus trop fréquents compromettent l'intérêt d'un sondage normal, car ils en faussent les conclusions. On essaye généralement de pallier ce risque en prévoyant un nombre suffisant de questions ouvertes, c'est-à-dire permettant des réponses variées, à côté des questions fermées, auxquelles on ne peut répondre que par oui ou par non et devant lesquelles le questionné peut refuser de se prononcer.

C'est à une difficulté du même ordre que se heurte l'observateur qui cherche à analyser les relations entre la Régie Renault et l'Etat.

On conçoit alors aisément que ces « refus de réponse » aient pour conséquence inévitable de diminuer l'intérêt d'une enquête portant sur le contrôle de l'Etat.

Cet intérêt ne disparaît pas pour autant, dans la mesure où un « refus de réponse » ou des « réponses partielles » sont, en eux-mêmes, un important élément de solution. Il eût été illogique de limiter cette étude à une entreprise du secteur monopolisé. Il le serait encore plus de ne pas faire état de cet aspect du problème, qui suffit à montrer la diversité du secteur nationalisé et explique sans doute largement l'absence de statut général des entreprises nationalisées.

B. — ESSAI D'INTERPRÉTATION

Les difficultés ainsi créées par ces refus de réponse semblent avoir deux causes distinctes :

1° Elles procèdent d'abord d'un état d'esprit propre à l'industrie française. On connaît assez les différences qui la séparent sur ce point précis, de l'industrie des Etats-Unis par exemple. Dans la mesure même où les cadres de la Régie Renault ont été formés dans le secteur privé, il est normal que leur attitude soit tout imprégnée de cet état d'esprit. Ce n'est pas un des phénomènes les moins étonnants que de constater que la nationalisation a peu changé cet état de choses.

Mais il faut remarquer tout de suite que cela ne constitue pas, à soi seul, une explication suffisante, car l'exemple d'autres entreprises nationales, également dirigées par des personnes issues du secteur capitaliste, prouve que le secret professionnel n'est pas partout l'objet d'une définition aussi large.

Cela tend donc à prouver que l'élément de la concurrence est déterminant. On ne voit pas pourquoi le caractère national de l'entreprise devrait amener des dirigeants des Usines Renault à faire telles « confidences » que ne feraient certainement pas leurs homologues du secteur privé.

2° Or, ceux-ci n'ont pas toujours admis de bonne grâce l'existence d'une entreprise nationalisée concurrente, comme le montre une polémique qui a longtemps opposé, par personnes interposées, la Régie à un de ses concurrents les plus directs. L'attitude peu favorable des pouvoirs publics a favorisé cette petite « guerre des prix » à laquelle M. Lefauchaux a dû apporter, plusieurs fois, une réplique qui aurait dû être définitive, mais dont l'histoire montre qu'elle ne l'a jamais été totalement, puisque, au Colloque des Facultés de Droit de Grenoble, un des participants devait la remettre en cause, dans le débat sur le rapport présenté par le secrétaire général de la Régie (2).

Cela posé, et quelle que soit la valeur de ces explications, l'observateur ne peut que déplorer les conséquences du secret professionnel sur le déroulement de son enquête. Il apparaît, en effet, pratiquement impossible de savoir comment a fonctionné, en réalité, depuis 1945 la tutelle du ministère technique, ou encore si l'approbation ministérielle aux autorisations d'emprunt est obtenue aisément, c'est-à-dire si ce contrôle préalable, bien que déguisé, est ou non limitatif de l'autonomie de l'entreprise.

(2) Cf. « Le fonctionnement des entreprises nationalisées en France », *op. cit.*, p. 111. Il s'agit de la fixation du prix d'un modèle produit par un concurrent de la Régie. A ce sujet M. LEFAUCHEUX déclarait dans une conférence prononcée à l'Institut de Droit comparé à la Faculté de Droit de Paris, le 4 mars 1954 : « La « Régie... n'a jamais empêché directement ou indirectement aucun de ses concurrents de diminuer, comme il l'entendait, le prix de ses modèles ! Comment l'aurait-elle fait d'ailleurs ? » Compte rendu multigraphié, page 3.

§ 2. — Le secret professionnel et le contrôle parlementaire.

Mais les divers corps de contrôle rencontrent également, dans l'exercice de leurs fonctions, la même difficulté.

Celle-ci a été surtout ressentie par les sous-commissions de contrôle parlementaire; mais, sur ce point, la Régie Renault ne leur posait pas de problèmes différents de ceux que suscitait l'exercice de leur contrôle dans les autres entreprises nationalisées du secteur concurrentiel.

Il semble, en effet, que les sociétés nationales de banques et d'assurances gardent plus jalousement encore le secret de leurs affaires.

Le premier rapport d'ensemble de la sous-commission de l'Assemblée Nationale a fait, ainsi, état de l'« extrême discrétion qui entoure
« les activités de nature financière, en général, et qui aboutit, en
« ce qui concerne les banques notamment, à ne publier que des
« renseignements très partiels sous une forme souvent différente de
« celle en usage dans les autres entreprises, de façon à empêcher
« même les spécialistes de découvrir par recoupement des chiffres
« considérés, à tort ou à raison, comme secrets » (3).

Pour la Régie Renault, l'obstacle du secret professionnel a conduit, en fait, les sous-commissions parlementaires à procéder de manière originale.

Elles ne sollicitent pas, en pratique, d'informations différentes de celles qui sont demandées à une société anonyme par l'assemblée générale de ses actionnaires. C'est là le résultat d'un accord tacite entre le contrôleur et le contrôlé.

Le problème du secret professionnel avait été résolu d'abord par le Conseil d'Etat dans son avis de 1954 (A). Mais la loi du 3 avril 1955 ne l'avait pas suivi (B). Dans la pratique, cependant, les sous-commissions de contrôle ont rapidement senti la nécessité pour elles de ne pas procéder à l'égard de la Régie comme elles le faisaient pour des entreprises à monopole (C).

A. — LE SECRET PROFESSIONNEL DANS L'AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT DU 18 MAI 1954.

On sait (4) que, pour le Conseil d'Etat, les pouvoirs d'enquête parlementaire impliquaient que « tous les renseignements et moyens
« matériels de nature à faciliter leur mission » devaient être fournis aux sous-commissions. Mais l'avis de la Haute Assemblée plaçait au premier plan la question du secret.

(3) A.N., 28 mars 1957, Annexe n° 4.703, p. 30.

(4) Voir *supra*, 1^{re} partie, chapitre VII.

a) *Le devoir de secret.*

Les entreprises nationales dans la personne de leurs gérants (seuls appelés à répondre aux sous-commissions) peuvent être tenues au secret professionnel. Les termes de la loi du 31 octobre 1953 sur les pouvoirs de la commission chargée d'enquêter sur le trafic des piastres permettent de déduire qu'il faut un texte spécial pour écarter le secret professionnel devant toute commission ou sous-commission d'enquête.

Sans texte de ce genre, la Régie Renault, comme toute autre entreprise nationalisée d'ailleurs, pouvait donc opposer le secret professionnel aux sous-commissions de contrôle du Parlement.

b) *Le droit au secret.*

Dans le commentaire qu'il a donné sur cet avis, le professeur Vedel a noté que le Conseil d'Etat distinguait de ce devoir de secret le « droit au secret », lequel s'applique plus particulièrement à la Régie Renault.

En effet, la Haute Assemblée fait état de la « protection du secret » qui « s'impose d'autant plus strictement qu'elle concerne « généralement, dans les cas de l'espèce, des entreprises placées sous « un régime de concurrence et qui... exercent leur activité en se « conformant aux lois et usages du commerce ».

M. Vedel remarque que cette règle (5), unanimement reconnue pour les commerçants et industriels du secteur privé, est un besoin pour toutes les entreprises dont l'action se déploie dans un secteur concurrentiel. A côté des assurances et des banques nationalisées, c'est le cas de la Régie Renault (6).

Dans la mesure où cette opinion ne repose pas sur une appréciation trop abstraite de la notion de monopole, car le « monopole le plus « absolu laisse tout de même à celui qui en bénéficie un intérêt à « ne divulguer ses affaires qu'au moment voulu dans ses relations « avec ses fournisseurs et ses clients » (7), ce droit au secret aurait dû augmenter le nombre des traits communs à la Régie Renault et à ses concurrents privés.

Apparemment, il n'en est rien.

(5) *Droit Social*, mars 1955, p. 144.

(6) « Que l'on ne s'y trompe pas : ce n'est pas seulement de la protection « de leurs « secrets de fabrique » ou de leur « gestion technique » qu'il s'agit. « En certains cas, leur politique économique ou financière exige la protection au « secret. » Et M. VEDEL ajoute qu'il « n'est que de considérer avec quel soin jaloux « les firmes privées gardent secrets leurs projets et ménagent leurs coups de « théâtre. Veut-on que la Régie Renault soit dans une situation différente ? ».

(7) VEDEL, art. cit., p. 144.

B. — LE SECRET PROFESSIONNEL DANS LA LOI DU 3 AVRIL 1955.

La loi du 3 avril 1955 a renversé les barrières élevées par le Conseil d'Etat. Loin d'être cantonnées au domaine économique et financier comme le souhaitait la Haute Assemblée, les sous-commissions ont vu leur compétence étendue aux « activités techniques, administratives et financières » des entreprises.

Cet accroissement de pouvoirs semblait se produire aux dépens du droit au secret défini par le Conseil d'Etat (8), mais la loi du 3 avril 1955 a prévu elle-même une exception pour les affaires du secteur concurrentiel, en disposant que celles-ci n'auraient pas à fournir de prévisions pour l'avenir, mais seulement sur leur situation en fin d'exercice. Cela limitait d'autant les indiscretions éventuelles.

Mais les sous-commissions devaient elles-mêmes restreindre leurs investigations dans les entreprises situées dans un secteur concurrentiel aux points essentiels.

C. — LE FONCTIONNEMENT DES SOUS-COMMISSIONS.

Les sous-commissions eurent, en effet, parfaitement conscience des dangers auxquels une entreprise comme la Régie Renault serait soumise si ses concurrents directs pouvaient obtenir des informations sur les projets secrets de celle-là.

Le secret professionnel n'est pas forcément violé directement par une divulgation de documents. Il peut l'être indirectement. Aucun texte, non plus qu'aucun usage n'interdisent à un constructeur privé d'automobiles de devenir parlementaire. Rien ne l'empêche d'avantage d'avoir des liens avec certains députés ou sénateurs; la spécialisation d'une commission constitue plutôt « un facteur favorable à l'établissement de rapports trop étroits entre commissions et presse » (9).

Le danger d'une action des concurrents est ainsi très grand par le canal des organismes parlementaires de contrôle. Et s'il n'est pas très heureux de « faire contrôler une société d'engrais par les « représentants des betteraviers, la S.N.C.F. par les mandataires des « transporteurs routiers » (10), il n'est certes pas plus heureux de faire contrôler la Régie Renault par les représentants plus ou moins officiels de ses concurrents.

(8) Voir *supra*, chapitre VII, section 2.

(9) GOCUEL, *Revue Française de Science Politique*, IV, 4, p. 693. « Les méthodes du travail parlementaire ».

(10) VEDEL, in « Le fonctionnement des entreprises nationalisées en France », *op. cit.*, p. 165.

Aussi bien, les sous-commissions parlementaires avaient-elles senti la difficulté. Et après avoir obtenu des pouvoirs considérables, elles n'en firent pas application dans leurs relations avec la Régie Renault.

Les sous-commissions ont admis que « dans l'état actuel de nos mœurs », les entreprises étaient « fondées à réclamer une discrétion » que l'on devait chercher à leur garantir (11). Cette attitude est suffisamment opposée à celle que prenait auparavant le Parlement lui-même dans le cadre du contrôle parlementaire classique, pour devoir être soulignée (12).

Les sous-commissions des deux Assemblées parlementaires ont publié un nombre considérable de rapports. La Régie Renault a été examinée tant à travers les rapports d'ensemble qu'à travers les rapports d'information qui la concernent seule.

L'élément essentiel est le rapport de M. Raymond Boisdé, qui a été présenté en annexe au procès-verbal de la séance du 20 février 1958. Le rapport concernant les entreprises nationalisées relevant de l'autorité du ministre de l'Industrie et du Commerce renvoie purement et simplement aux conclusions de M. Boisdé (13).

Celui-ci étudie en deux chapitres l'activité générale de la Régie et sa situation financière.

Au titre de l'activité générale, seuls des renseignements de nature économique et non confidentiels sont publiés; ils ont un caractère purement descriptif. L'exposé de la situation financière comporte la publication du bilan, du compte d'exploitation générale, et du compte de profits et pertes. Cela ne s'éloigne donc pas de la documentation que toute société anonyme doit fournir à l'assemblée générale de ses actionnaires. Aucun élément tenant à la politique générale à suivre dans le futur, tant pour les prix que pour les modèles, ne se trouve révélé, conformément à la loi de 1955.

L'introduction du rapport se borne à préciser que l'exploitation de la Régie a été jugée satisfaisante « sans qu'il y ait lieu de porter « un jugement de valeur sur les avantages, les inconvénients ou les « justifications découlant de ce caractère original : la nationalisation » (14).

(11) A.N., Rapport cité, p. 21.

(12) Dans une allocution à la presse du 1^{er} octobre 1951, rapportée dans les *Annales de l'Economie Collective*, août-décembre 1951, M. LEFAUCHEUX remarquait en effet : « D'autres... reprochent à cette entreprise d'avoir trop d'allant et vou-
« draient freiner son extension, peut-être avec le souci de ne pas gêner les firmes
« privées concurrentes. Sans doute comprendrez-vous ce paradoxe en lisant les
« comptes rendus analytiques de certains débats parlementaires et vous verrez que
« je ne farde la vérité en aucune manière. »

(13) Cf. Rapport d'information de M. G. BONNET, A.N., Annexe n° 6.801, procès-verbal de la séance du 5 mars 1958, p. 49.

(14) Rapport de M. Boisdé, 20 février 1958, Annexe n° 6.672, p. 3.

Aussi bien, l'attitude des sous-commissions justifie-t-elle l'inclusion de leur contrôle parmi ceux qui sont les plus proches du droit privé. Les commissaires n'ont pas été sur place faire d'investigations particulières. Ils se sont bornés à présenter au Parlement, et à travers lui, à l'opinion publique, une information utile, mais en tout point conforme à celle qu'une société anonyme se doit de communiquer.

Cela permet de vérifier la justesse du point de vue exprimé, en 1953, par l'hebdomadaire anglais *The Economist* sur ce type de commission : « Il serait imprudent d'attendre, de n'importe quelle « commission du genre recommandé (c'est-à-dire du Select Committee « des Communes, homologue de nos sous-commissions), plus que le « pouvoir d'obtenir des industries nationalisées, sur leurs opérations « et leurs politiques, des renseignements plus clairs et plus détaillés « que ceux qu'elles entassent actuellement dans leurs rapports annuels, « leurs statistiques périodiques ou les discours de leurs dirigeants « à l'occasion de diverses conférences ».

Cela permet également, au moins en ce qui concerne la Régie Renault, de mesurer la portée des dispositions de l'ordonnance du 17 novembre 1958 qui impose, comme nous l'avons noté (cf. *supra*, chapitre VII), aux commissions de contrôle appelées à succéder aux sous-commissions, de garder le secret de leurs travaux. Ce texte n'est, dans ce cas précis, pas autre chose que la consécration juridique de ce qui était dans une large mesure un état de fait dû aux nécessités de la vie économique.

SECTION II

LES CONTROLES DE DROIT PRIVÉ

Le secret professionnel n'est pas le seul point commun entre la Régie Nationale des Usines Renault et une entreprise privée. Celle-là subit, en effet, des contrôles de droit privé, comme celui des Commissaires aux Comptes (§ 1). En fait, sinon en droit, les rémunérations de son personnel sont soumises au même régime que celui des industries capitalistes concurrentes (§ 2). Ses prix ne sont pas l'objet d'une réglementation exorbitante du droit commun (§ 3).

§ 1. — Les commissaires aux comptes.

Comme une société anonyme ordinaire, la Régie subit le contrôle comptable *a posteriori* des Commissaires aux Comptes. La seule différence avec le droit commercial tient au nombre de ceux-ci. Au

lieu des deux commissaires qui vérifient les comptes de la société de capitaux, c'est à trois contrôleurs que la Régie a affaire.

Leur activité ne présente aucun caractère original. Mais ils jouent sans doute plus le rôle de conseillers financiers officieux de l'entreprise que celui d'organe de contrôle agissant au nom de l'Etat.

§ 2. — L'absence pratique de contrôle des salaires.

De l'ordonnance de nationalisation de 1945 au décret du 9 août 1953, les textes régissant le personnel de la Régie ont été modifiés dans un sens favorable à une intervention plus grande de l'Etat (A).

Mais ce décret de 1953 n'a, en pratique, pas été appliqué (B).

A. — L'ÉVOLUTION DU PROBLÈME DE 1945 A 1953.

En 1945, on a tout naturellement estimé que le personnel de la Régie Renault devait être placé dans des conditions analogues à celles des ouvriers du secteur capitaliste. La pénurie de personnel qualifié conduisait à l'adoption de cette politique.

Depuis la loi du 11 février 1950 sur les conventions collectives du travail et le décret du 1^{er} juin 1950, le régime de travail des entreprises nationalisées a été divisé en deux catégories. Dans la première, le personnel est doté d'un statut (15) ; dans la seconde, au contraire, le personnel est soumis au droit commun. Le régime est donc celui des quarante heures hebdomadaires et des conventions collectives. C'était le cas de la Régie Renault.

Mais à la suite des mouvements sociaux, une tendance se fit jour au sein des pouvoirs publics pour revenir sur ces dispositions jugées trop libérales.

Le décret 53.707 du 9 août 1953 essaya donc d'uniformiser les règles relatives à la rémunération du secteur nationalisé, afin d'appliquer la « politique cohérente » que l'on estimait nécessaire.

L'article 6 de ce décret posa que les mesures relatives aux éléments de rémunération du personnel devaient être, avant toute décision, communiquées au ministre de tutelle. Celui-ci devait à son tour les soumettre pour avis à une commission interministérielle présidée par le ministre des Finances (16).

(15) C'est le cas notamment des établissements du secteur de l'énergie, de la S.N.C.F., d'Air France, etc.

(16) La composition de cette commission a été fixée par arrêté du 12 mai 1954, cf. *supra*.

B. — L'APPLICATION DU DÉCRET DE 1953.

En droit, cette disposition s'appliquait incontestablement à la Régie Renault. L'article 6 renvoie, en effet, aux articles 1^{er} et 2 du même décret; or, l'article 1^{er} vise toutes les entreprises publiques figurant sur la liste dressée pour l'application de la loi relative à la Commission de Vérification des comptes.

On conçoit aisément l'innovation apportée par ce texte dans les rapports de la Régie avec son personnel. Son application aurait immédiatement conduit à une disparité entre la situation de celui-ci et la situation des personnels similaires des entreprises privées. C'était, d'une manière inavouée, l'établissement de l'Etat-patron, la « confusion entre la propriété des biens et leur exploitation ».

M. Lefaucheux avait, à plusieurs reprises, critiqué cette confusion. Il lui semblait, en effet, essentiel que l'Etat s'effaçât, en matière de relations sociales, devant le président-directeur général, c'est-à-dire devant un homme « que les membres de l'entreprise puissent aimer » ou haïr, un homme qui soit autre chose que cette force aveugle « et sourde qu'est l'Etat » (17). Il se refusait à ce que les ouvriers ne puissent se dresser, le cas échéant, que « contre un texte ou une « entité impersonnelle, contre un décret... ou contre une direction « ministérielle ». C'est là une allusion directe à ce décret du 9 août 1953 (18).

1° *La position de la Commission de Vérification des comptes.*

Telle n'était pas la doctrine de la Commission de Vérification. Celle-ci, tout en convenant de la nécessité de retirer à des organes irresponsables l'autorité de décision qui doit appartenir à la seule direction, estimait, en effet, que pour les entreprises dont le personnel relève du régime des conventions collectives, il serait opportun de subordonner à l'approbation du ministre chargé du contrôle technique et du ministre des Finances « les conventions collectives qui ne « concernent qu'une entreprise publique ou même un groupe d'entreprises publiques » (19). Cette conclusion fut réitérée par la

(17) Conférence à l'Institut de Droit comparé, compte rendu, p. 11.

(18) La nécessité d'un homme « de chair et d'os » à la tête de la Régie semblait à M. LEFAUCHEUX commune à toute entreprise nationalisée : « La pire « faute que l'on puisse commettre contre les nationalisations consiste précisément « ment à faire en sorte que s'efface cette notion de chef responsable et que se « développe la notion d'Etat-Patron contre laquelle je ne saurais m'élever avec « trop de force. Or c'est cette dernière qui risque de s'affirmer toutes les fois « que les administrations recevront des pouvoirs tels que leur décision ou simple- « ment leur accord devienne nécessaire pour que la direction de l'entreprise puisse « effectuer certains actes de gestion, en particulier pour la fixation des salaires. » *Ibid.*, p. 12.

(19) II^e Rapport, J.O., 26 janvier 1951. Annexe administrative, p. 45.

Commission à plusieurs reprises (20). Cette doctrine transparaissait nettement dans le décret du 9 août 1953.

2° Les objections de la Régie.

Mais la position de la Régie sur ce point fut extrêmement nette. Elle estima que le décret ne pouvait en aucune façon lui être applicable.

Ce texte lui paraissait contraire, tout d'abord, à la lettre et à l'esprit de son statut.

Celui-ci pose, en effet, qu'elle appartient au secteur concurrentiel et qu'elle se comporte pour sa gestion financière et comptable suivant les règles en usage dans les sociétés industrielles et commerciales. Or, le décret de 1953 établissait un contrôle *a priori* en opposition complète avec les principes d'une gestion industrielle.

Mais surtout il contrevenait même à la lettre du décret du 7 mars 1945 (21). L'article 2 de ce texte prévoit, en effet, que le président de la Régie, qui préside notamment le comité d'entreprise, conclut les contrats individuels et les conventions collectives du travail, qu'il nomme, licencie ou révoque les membres du personnel de toute catégorie « dans les conditions définies par les contrats « individuels et par les conventions collectives ».

En conformité avec ce statut, le personnel était, depuis 1945, rémunéré suivant les usages en vigueur dans le secteur privé de l'industrie mécanique.

En outre, il était impossible de donner compétence à une commission interministérielle alors que la convention en vigueur était celle du personnel de la métallurgie parisienne. Conformément à la loi du 11 février 1950, les conventions collectives et accords de salaires sont obligatoirement étendus aux diverses entreprises de la profession sur le plan local ou régional. Cette extension est expressément prévue par la convention collective du 16 juillet 1954.

La direction de la Régie posait la question de savoir comment

(20) Cf. 3^e Rapport, J.O., 3 octobre 1952 : « La Commission considère que « l'établissement qui appartient au secteur concurrentiel ne doit pas se séparer des « autres entreprises. Elle demande qu'à l'avenir aucun accord de salaires limité « au personnel des Usines Renault et dérogeant aux conventions applicables à l'en- « semble de la profession, ne soit signé sans avoir été approuvé par les ministres « de tutelle. »

Dans le sixième Rapport d'ensemble, publié le 3 décembre 1958, la Commission rappelle l'intérêt qu'elle attache à une coordination entre la politique des salaires de la Régie et les dispositions des conventions collectives intéressant l'ensemble de la profession ; elle demande que les mesures prises aux Usines Renault en cette matière fasse l'objet « d'une adhésion expresse du Gouvernement ». (J.O., Document administratif, p. 807.)

(21) Décret n° 45-342, J.O., 8 mars 1945, p. 1215.

pourrait être mise en place la procédure prévue en 1953, en vertu de laquelle l'approbation de plusieurs ministres serait nécessaire pour la ratification des accords de salaires, sans renier cette convention collective. La Régie risquait, en effet, de se trouver placée dans une position très délicate si les décisions de la commission interministérielle étaient contraires aux obligations résultant légalement de la convention collective.

Cette argumentation a prévalu dans les faits et le décret du 9 août 1953 n'a jamais été appliqué à la Régie Renault.

On imagine assez les obstacles que la commission interministérielle aurait rencontrés si elle avait voulu persévérer. Les résultats obtenus par l'Etat-patron, par le contrôle des salaires en d'autres entreprises nationalisées (22) sont assez peu encourageants pour que l'on puisse se féliciter de l'exception consentie au profit de la Régie Renault.

On peut donc considérer l'assimilation avec l'entreprise privée comme presque totale sur ce point. Il est significatif que dans son rapport au Colloque de Grenoble, le secrétaire général de la Régie n'ait fait aucune mention de ce contrôle des salaires.

§ 3. — Le contrôle des prix.

Le régime des prix de vente de la Régie Renault vient enfin renforcer cette ressemblance avec l'entreprise capitaliste. Les prix sont, en effet, fixés comme le sont ceux des concurrents privés. La réglementation est la même pour toute l'industrie automobile; elle est, en principe, destinée à empêcher la hausse.

M. Lefauchaux appréciait cette situation de la manière suivante :

« Après avoir fait le tour des étiquettes de nos concurrents (dans les Salons de l'Automobile) je modifie avec mes collaborateurs le prix de nos voitures. S'il me fallait en référer à un contrôleur, je risquerais de n'obtenir son avis que pour le Salon de l'année suivante » (23).

(22) Cf. *Le Monde*, 2 avril 1958 : « Face à l'Etat-Patron », par Pierre DROUIN. Voir *Infra*, titre II, chap. XIII.

(23) Conférence à l'Institut de Droit comparé, p. 7.

CHAPITRE X

LES ANALOGIES AVEC LES AUTRES ENTREPRISES NATIONALISEES

Si les ressemblances entre le fonctionnement de la Régie Renault et celui d'une entreprise privée sont très grandes, si certains contrôles exercés par l'Etat viennent, en fait, confirmer ces similitudes, sur d'autres points, au contraire, la Régie se comporte comme les autres entreprises nationalisées.

Les dirigeants de la Régie se sont plusieurs fois prononcés contre l'assimilation de leur entreprise à une industrie nationale ordinaire. Il faut citer notamment cette protestation de M. Lefaucheux : « Je « me suis élevé, et m'élève avec force contre cette tendance, et contre « l'erreur impardonnable qui serait commise si on organisait, sur « un type unique, le fonctionnement d'entreprises nationalisées, très « différentes par leurs fonctions et la nature de leurs activités, dans « le seul but de faciliter le travail des contrôleurs par la méthode « toujours fâcheuse de l'uniformité, entravant ainsi le libre jeu de « l'esprit d'initiative des responsables et l'efficacité de leur « action » (1).

Cette protestation était élevée après les décrets du 11 mai et

(1) Conférence prononcée le 4 mars 1954, à l'Institut de Droit comparé de la Faculté de Droit de Paris, compte rendu multigraphié, p. 11.

du 9 août 1953 dont nous avons vu qu'ils tendaient à établir un statut officieux de l'entreprise nationalisée.

C'est en 1953, en effet, que s'est développée la tendance à l'uniformisation des règles de contrôle applicables aux entreprises nationalisées. Mais le cas de la Régie Renault prouve que ce mouvement est antérieur.

Depuis l'ordonnance de nationalisation de 1945, l'Etat exerce une surveillance de l'activité de l'entreprise, par son droit de nomination et de révocation des organes dirigeants (*Section I*). Depuis 1948, comme toutes les entreprises publiques, les Usines Renault subissent le contrôle *a posteriori* de la Commission de Vérification des comptes (*Section II*). Si c'est en 1949 que la Régie est pour la première fois assujettie à une procédure de contrôle *a priori* sur ses opérations immobilières, elle était, dès 1945, soumise plus étroitement qu'une entreprise privée aux directives du Plan (*Section III*).

SECTION I

L'EXERCICE DE LA TUTELLE SUR LES REPRÉSENTANTS DE L'ENTREPRISE

L'Etat a le pouvoir de nomination et de révocation du président-directeur général de la Régie (§ 1) et des membres du conseil d'administration (§ 2).

§ 1. — La nomination du Président.

C'est certainement le point essentiel, mais ce n'est en aucune façon un procédé déguisé de gestion directe. Les nombreuses déclarations de M. Lefauchaux suffisent, à elles seules, à témoigner de la liberté d'action et de parole du chef de l'entreprise.

L'Etat ne s'est jamais conduit à son égard en « actionnaire totalitaire ». Il a utilisé la fiction de la société anonyme dans le sens où l'entendait la loi du 16 novembre 1940, qui a séparé strictement l'administration et la direction des sociétés de capitaux. L'ordonnance de nationalisation a donc confié pratiquement tous les pouvoirs de gestion à un seul responsable. C'est une manière d'assurer l'unité de responsabilité; ainsi que nous l'avons noté, c'est une manifestation de « directorialisme », conforme aux principes déjà en vigueur aux Usines Renault avant 1945.

L'Etat est ainsi « resté à sa place » (2). Il n'est pas intervenu dans la gestion, mais est resté le juge suprême de l'entreprise.

§ 2. — Le Conseil d'Administration.

A. — NOMINATION.

Les quinze membres du conseil sont nommés par arrêté du ministre de la Production Industrielle.

Deux sont désignés par lui, un par le ministre de l'Economie Nationale, un par le ministre des Finances, un autre par le ministre des Travaux Publics, deux autres enfin par le ministre du Travail et par celui de la Guerre, toutes dispositions qui sont évidemment sujettes à modification si l'organisation des divers départements ministériels est elle-même modifiée.

Le ministre de la Production Industrielle et celui du Travail désignent conjointement les représentants des usagers; c'est encore le ministre de tutelle qui choisit les représentants du personnel parmi les délégués au comité d'entreprise.

Le pouvoir de nomination de l'autorité de tutelle est donc absolu. Si les représentants du personnel et des usagers sont en nombre important, ils sont choisis par cette autorité qui a ainsi l'assurance que la direction sera confiée à des administrateurs capables. Cette forte emprise de l'Etat n'est que la contrepartie naturelle de l'autonomie accordée à l'entreprise (3).

B. — POUVOIRS.

1° En apparence, le rôle joué par le conseil est important. Il approuve les bilans, les comptes annuels et tous les actes importants pour la vie de l'entreprise; lui sont ainsi soumis les opérations immobilières, les emprunts, les programmes de fabrication et d'investissements, etc.

Il appartiendrait aux membres du conseil d'informer les Pouvoirs publics si l'action du président leur paraissait dangereuse car l'article 8 de l'ordonnance prévoit qu'en cas de « conflit avec le conseil, « le président-directeur général saisit de l'affaire le ministre de la « Production Industrielle, qui statue après avis, s'il y a lieu, du « ministre de l'Economie Nationale ou du ministre des Finances ».

(2) Cf. LEFAUCHEUX, *Revue de l'Université de Bruxelles*, n°s 3-4 d'avril-juin 1954, p. 254 : « Une entreprise nationalisée française : la Régie Nationale des Usines Renault. »

(3) Cf. MASPETIOL et LAROCHE : « La tutelle administrative », p. 256.

2° Mais c'est là une hypothèse qui semble peu probable. Deux éléments semblent d'ailleurs empêcher que le conseil ne joue autre chose que le rôle modeste de conseil de surveillance dont parlait Pierre Lefauchaux.

a) Au contraire de ce qui est réalisé dans la majorité des entreprises nationalisées, le conseil d'administration a à faire à un personnage unique, à la fois président et directeur général. Cette unité est un élément de force qui empêche un contrôle trop « tâtillon » de la part des administrateurs représentant l'Etat.

b) En outre, la permanence qui a été assurée jusqu'alors au poste de président-directeur général ne se retrouve en aucune façon parmi les administrateurs. Les remplacements d'administrateurs chargés de représenter l'Etat ont été assez fréquents depuis 1945.

Sans doute, la plupart des changements ont-ils des causes imprévues et ne sont-ils pas le résultat d'une politique délibérée de la part du Gouvernement. De nombreux administrateurs remplacés dans leurs fonctions au conseil d'administration de la Régie l'ont été parce qu'ils avaient acquis une situation dans l'industrie privée.

Cet élément de fait a cependant joué en faveur du président.

Cela ne signifie sans doute pas, pour autant, que les membres du Conseil, autres que son président, aient été très fréquemment remplacés. Les deux représentants du ministre de tutelle qui étaient en fonctions en 1958, l'étaient respectivement depuis 1947 et 1949 (4).

Mais la représentation du ministre du Travail a changé quatre fois de titulaire de 1945 à 1949, celle du ministre des Finances également (5). Le poste de représentant du ministre de l'Economie Nationale ou des Affaires Economiques a eu également quatre titulaires (6).

Les changements ont donc été assez fréquents pour que l'autorité du président, qui n'est pas l'élu du conseil, en sorte indirectement renforcée.

Le contrôle de tutelle est ainsi assuré, en réalité, par la seule mise en jeu de la responsabilité du président. Il est à peine besoin de rappeler que le portefeuille du ministre de tutelle a plus souvent changé de titulaire que le poste de président de la Régie Renault.

(4) Les deux représentants nommés à l'origine, MM. PONS et HUMBERT, ont été remplacés l'un en octobre 1946, l'autre à la fin de 1947 ; le poste de M. PONS a changé de titulaire à nouveau en 1947, en mars 1948 et en novembre 1949.

(5) 1945 - avril 1946 : M. SAUTEREAU ; juin 1946 - novembre 1946 : M. DEGRIÈGES ; janvier 1947 - février 1950 : M. GRECH ; depuis lors, M. MASSELIN.

(6) MM. TOURNIER, BERGES, DELONGEOT, DUFAU-PÈRES.

SECTION II

LE CONTROLE « A POSTERIORI »

Le contrôle *a posteriori* est exercé théoriquement de deux manières : par les ministres compétents eux-mêmes (§ 1) et par la Commission de vérification des comptes (§ 2).

§ 1. — Le contrôle exceptionnel de l'article 9 de l'ordonnance de 1945.

Le contrôle ministériel sur pièces et sur place prévu par l'ordonnance de nationalisation est resté lettre morte. Cela signifie seulement que la gestion a été considérée comme satisfaisante par les organismes chargés du contrôle *a posteriori*.

§ 2. — Le contrôle de la Commission de Vérification des Comptes.

A. — LA COORDINATION DE CE CONTROLE
AVEC CELUI DES COMMISSAIRES AUX COMPTES.

Comme toutes les entreprises nationalisées, la Régie Renault a dû résoudre les problèmes posés par le double emploi auquel conduisait l'application simultanée de la surveillance des Commissaires aux Comptes et de la procédure de vérification, organisée par la loi de 1948.

Une collaboration s'est instituée entre les deux corps de contrôle sous la pression des faits.

La Commission de Vérification effectue son travail à partir du rapport des Commissaires aux Comptes. Ceux-ci assurent ainsi une surveillance à usage essentiellement interne et perdent, en fait, le caractère de contrôle exercé au nom de l'Etat.

B. — L'ACTION DE LA COMMISSION DE VÉRIFICATION.

La Commission vérifie l'exactitude des comptes et juge la politique industrielle, commerciale et financière de la Régie.

La besogne accomplie depuis la création de la Commission, en 1948, n'est donc pas purement comptable. Gestion et organisation de l'entreprise sont appréciées, sans toutefois que cela se prolonge jusqu'en un contrôle de l'opportunité que la Commission, qui ne

comprend pas de techniciens, ne pourrait sans doute pas exercer.

Comme pour toute entreprise soumise à ce contrôle, la procédure est contradictoire. Avant de faire le rapport aux ministres, la Commission fait connaître à la direction de la Régie ses critiques et ses suggestions, sur lesquelles elle essaye d'obtenir un accord de celle-ci.

Les observations les plus importantes sont rassemblées dans le rapport général qui est adressé au Parlement, au président du Conseil et à la Cour des comptes. C'est donc à l'aide des six rapports d'ensemble publiés à ce jour par le *Journal Officiel* que l'on peut apprécier le fonctionnement de ce contrôle.

Sur de nombreux points, ces rapports ne présentent aucun caractère original. On y trouve une reproduction des comptes, et des suggestions faites au Gouvernement, par exemple sur la composition du conseil d'administration (7).

Des conseils sur la politique économique à suivre sont également donnés, notamment pour les investissements. Ainsi, la Commission recommande-t-elle que ceux-ci soient financés le plus possible par l'écart entre prix de vente et prix de revient (8).

D'une façon générale, les suggestions sont présentées avec une certaine prudence, ce qui tient évidemment au caractère « informatif » des rapports publics de la Commission. Cette conclusion peut n'être pas valable pour les rapports partiels visant la seule Régie Renault, lesquels sont strictement confidentiels.

Un des éléments d'appréciation de la situation nous fait ainsi défaut. Il nous est impossible de faire état ici des rapports particuliers concernant la seule Régie Renault pour cette raison qu'ils sont doublement secrets : d'une part, en effet, ils ne sont communiqués qu'à des personnes limitativement désignées, au nombre desquelles figuraient cependant les Sous-Commissions parlementaires, depuis la loi du 3 avril 1955; d'autre part, le secret professionnel joue ici comme ailleurs, si ce n'est plus.

C'est certainement un des aspects les plus délicats de ce droit au secret évoqué plus haut. Il serait sans doute utile de pouvoir préciser dans quelle mesure le secret professionnel, qui a exigé certains aménagements du contrôle parlementaire, peut être opposé aux membres de la Commission de Vérification.

(7) Cf. premier Rapport, p. 383 : « L'efficacité de ce Conseil serait notablement accrue si l'on y plaçait, à côté de représentants des ministres, des usagers et du personnel, des personnes spécialement choisies en raison de leur compétence industrielle et financière. »

(8) Troisième Rapport, p. 30.

C. — LES RELATIONS ENTRE LA COMMISSION ET LA RÉGIE.

Sur la base des rapports généraux publiés, et dans la mesure où certaines observations sont répétées dans plusieurs de ceux-ci, il faut admettre que l'accord avec la direction que recherche la Commission au cours de la procédure contradictoire, n'a pas toujours été obtenu.

Ce fut notamment le cas au sujet des accords de salaires. La Commission de Vérification souhaitait un certain alignement sur les positions des autres entreprises nationalisées, ainsi que cela ressort de ses deuxième et troisième rapports. Le décret du 9 août 1953 lui donne une satisfaction toute de principe, puisque l'opposition de la Régie aboutit à la non-application du texte.

C'est sur les questions sociales que le désaccord entre le contrôleur et le contrôlé semble le plus manifeste et le plus persistant, par exemple sur le problème de la participation du personnel aux bénéfices réalisés par la Régie, telle que la prévoit l'article 11 de l'ordonnance du 16 janvier 1945. La réitération des conclusions de la Commission sur ce point, en plusieurs rapports, fait penser à un « dialogue de sourds ».

Dès son premier rapport d'ensemble, la Commission insistait sur la nécessité de fixer les règles d'affectation et de répartition des bénéfices. Elle suggérait qu'un décret fût pris pour que les importants apports faits par l'Etat à la Régie fussent rémunérés en priorité (9). Il lui paraissait nécessaire que le Trésor reçût, avant tout partage, un intérêt statutaire cumulatif représentant la rémunération normale des capitaux investis. Pour cela, elle demandait qu'il fût mis fin à la pratique, utilisée en 1945 et 1948, et qui consistait à imputer au préalable au compte d'exploitation une prime « de persévérance dans l'effort commun ». Cette prime constituait, à son point de vue, une répartition irrégulière des bénéfices en faveur du personnel.

Ces observations furent dépourvues d'effets pratiques.

Dans son second rapport (10), la Commission renouvelait ses critiques. Elle concluait au défaut de base légale de l'arrêté du 27 mai 1949 du ministre de l'Industrie et du Commerce et du ministre des Finances attribuant, sur proposition de la Régie, 300 millions respectivement au personnel et à l'Etat. Elle rappelait que le personnel avait déjà reçu, sous la dénomination de prime de persévérance, une répartition anticipée de bénéfices. Cette distribution était jugée d'autant plus inopportune qu'en raison de la situation de la trésorerie, la Régie avait dû, en fait, surseoir au versement de la part de l'Etat.

Dans le troisième rapport publié le 3 octobre 1952, la Commission

(9) J.O., 21 août 1949, Annexe administrative, p. 383.

(10) J.O., 26 janvier 1951, Annexe administrative, p. 38.

se bornait à rappeler que ses critiques antérieures conservaient toute leur valeur. Un autre arrêté interministériel du 24 mai 1950 lui paraissait manquer tout autant de base légale que son homologue du 17 mai 1949; cette critique valait certainement encore pour celui du 27 juin 1952 (11).

Faute de moyens de persuasion plus efficaces, la Commission en était réduite à répéter cette critique dans les conclusions du rapport d'ensemble.

Le quatrième rapport devait montrer l'absence de résultats de ces « recommandations » successives. La Commission se contentait cette fois d'exprimer sa satisfaction de ce que les sommes antérieurement dues au Trésor avaient été virées et de ce que les dividendes ultérieurement dus à l'Etat feraient à l'avenir l'objet d'un versement rapide (12).

Enfin le cinquième rapport se bornait à enregistrer les bénéfices nets des exercices 1953 et 1954 et à mentionner une répartition entre l'Etat et le personnel (13). D'autres arrêtés interministériels ayant depuis lors (14) procédé à des répartitions analogues, on est amené à conclure que la Commission n'a pas obtenu totale satisfaction.

Cette remarque relative à l'efficacité du contrôle doit être tempérée par une constatation d'ordre pratique. Il est probable que la Régie pouvait difficilement surseoir au versement de la participation du personnel prévue à l'ordonnance de 1945 sous le prétexte que le texte d'application n'avait pas été pris. Cela aurait signifié probablement le déclenchement de certains mouvements sociaux auxquels la Régie était plus sensible que la Commission de Vérification; certaines contestations portées devant les tribunaux et portant précisément sur la quotité de cette participation ouvrière aux bénéfices montrent que ce danger n'était pas purement imaginaire.

SECTION III

LES CONTROLES PRÉALABLES

En bonne logique, la notion même d'autorisation préalable n'a pas sa place dans le fonctionnement d'une entreprise concurrentielle. En

(11) J.O., 28 juin 1952, arrêté interministériel répartissant le solde disponible à concurrence de 400 millions de francs pour le Trésor public et de 400 millions pour le personnel de la Régie.

(12) J.O., 21 septembre 1954, Annexe administrative, p. 316.

(13) J.O., 26 février 1957, Annexe administrative, p. 230.

(14) Arrêté du 20 janvier 1955, J.O., 12 février 1955, et arrêté du 3 septembre 1956, J.O. du 8 septembre 1956.

droit, l'article 9 de l'ordonnance du 16 janvier 1945 spécifie que la Régie Renault est dispensée de tout contrôle *a priori*.

Cependant, la procédure de contrôle des opérations immobilières effectuées par les entreprises publiques est applicable à la Régie (§ 1). La nationalisation a une autre conséquence plus conforme aux principes posés en 1944-1946 : la Régie est une entreprise pilote et l'Etat doit, de ce fait, lui imposer certains objectifs à long terme (§ 2).

§ 1. — Le contrôle des opérations immobilières.

A. — LE PRINCIPE :

1° Les programmes de construction de logements de la Régie, notamment pour son personnel, sont soumis au contrôle technique du ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme. Ces logements doivent correspondre aux normes imposées aux logements financés avec le bénéfice de la législation sur les habitations à loyer modéré (15).

Cette mesure n'a aucun caractère vraiment exceptionnel; elle donne au Gouvernement les moyens de surveiller la politique sociale de la Régie;

2° Beaucoup plus grave pour le fonctionnement quotidien de l'entreprise est son assujettissement au décret du 28 août 1949 sur le contrôle des opérations immobilières (16). L'article 7 soumet au contrôle de la Commission centrale de contrôle des Opérations immobilières, notamment les « entreprises publiques ou nationalisées », sans distinction.

C'est une importante manifestation de la tendance des Gouvernements depuis 1948 à unifier les règles relatives aux entreprises nationalisées.

Depuis 1949 par conséquent, les baux, les acquisitions d'immeubles d'un certain montant sont soumis pour avis à la Commission centrale.

Des limites ont été apportées ultérieurement. Deux arrêtés interministériels des 5 novembre 1953 et 16 août 1956 (17) ont dispensé la Régie du contrôle immobilier pour les opérations d'une certaine valeur. Les baux inférieurs à deux millions de francs et les acquisitions d'immeubles et de droits immobiliers ne dépassant par 50 millions échappent ainsi à l'autorisation préalable de la Commission

(15) Loi n° 50-854 du 21 juillet 1950, J.O., 23 juillet 1950, p. 7866.

(16) Décret 49-1209, J.O., 3 septembre 1949, p. 8830, Rect. J.O., 26-27 septembre 1949, p. 9598.

(17) Respectivement : J.O., 6 novembre 1953 et 25 août 1956.

centrale de contrôle. Cette dérogation a été accordée jusqu'au 30 juin 1959; elle ne pourrait être annulée plus tôt que si la Régie faisait appel au concours financier de l'Etat, ce qui, dans l'état actuel, paraît peu vraisemblable.

Mais de nombreuses opérations restent soumises à ce contrôle *a priori*. Outre celles portant sur des sommes supérieures aux minima indiqués, ce sont toutes les mesures relatives à des installations de bureaux, au fonctionnement des œuvres sociales et au logement du personnel.

B. — LES APPLICATIONS.

Ce contrôle est probablement le plus gênant parmi tous ceux qui sont exercés sur la Régie; c'est aussi le seul qui tranche véritablement avec les conditions d'exploitation des entreprises industrielles du secteur de l'automobile.

Si la Commission centrale des opérations immobilières ne s'est généralement pas penchée sur l'opportunité des opérations envisagées, alors que les textes lui en donnaient le droit, elle s'est surtout attachée à la surveillance des prix obtenus par la Régie.

D'après M. Lefauchaux, cela n'a pas été sans causer parfois des dommages considérables; certaines opérations auraient été manquées faute d'un accord donné en temps utile et il aurait fallu acheter un immeuble là où une location aurait été suffisante (18).

§ 2. — La Régie Renault et le Plan.

A. — LE PRINCIPE.

L'exposé des motifs de l'ordonnance de nationalisation posait qu'il appartenait à l'Etat de faire aboutir « dans le cadre d'un plan général « de reconstitution de notre industrie automobile comportant la rationalisation et le développement de ses fabrications, un programme « de modernisation rapide de l'outillage des Usines Renault et de « perfectionnement de ses méthodes de fabrication et de vente ». La volonté de diriger conformément à l'intérêt général une branche d'activité d'importance primordiale pour l'économie du pays était nettement affirmée.

(18) Cf. « Une entreprise nationalisée française : la Régie Nationale des « Usines Renault », art. cit., p. 246.

B. — APPLICATIONS.

Les textes de 1945 prévoyaient quelques dispositions propres à assurer l'application de ce principe.

Ainsi les émissions d'emprunts dans le public sont-elles soumises à l'approbation des ministres de la Production Industrielle, de l'Economie Nationale et des Finances (19).

En fait, ces dispositions n'ont pas entraîné de différences importantes par rapport aux entreprises privées analogues.

Les dirigeants de la Régie insistent, à juste titre, semble-t-il, sur la contrepartie de cette absence pratique de contrôle financier *a priori*. Ils affirment n'avoir jamais été avantagés aux dépens de leurs concurrents. Il ne paraît pas que le ministre des Finances ait jamais considéré les demandes formulées par la Régie pour l'émission de ses emprunts obligataires avec plus de bienveillance qu'il ne le faisait pour les autres constructeurs de voitures automobiles. Ces emprunts, émis en moyenne à raison d'un tous les deux ans, ont sans doute bénéficié de la garantie implicite de l'Etat; mais il faut souligner que celui-ci n'a jamais augmenté sa mise de fonds initiale, alors qu'il percevait ses dividendes. Son contrôle de propriétaire s'est ainsi traduit par un handicap sérieux pour le financement de l'entreprise (20).

L'intervention de l'Etat sur la politique économique de la Régie a varié dans son intensité avec la notion de Plan.

En 1945, le Plan prévoyait la réduction du nombre des types de voitures, la rationalisation des usines, la rénovation de l'outillage. Il fallait, pour atteindre ce résultat, que les Pouvoirs publics prissent « des mesures énergiques pour diriger et faciliter l'effort de rééquipement » (21).

Depuis lors, au fur et à mesure que disparaissait la pénurie, le Plan se réduisit à des recommandations, et le contrôle de l'Etat s'atténua d'autant.

Le président directeur général de la Régie avait participé à l'éla-

(19) Art. 12 de l'Ordonnance.

(20) « L'Etat a fait entière confiance à la Régie pour assurer elle-même son « financement, et n'a jamais, dans ses largesses à son égard, fait plus que l'autoriser à émettre, sans les garantir, un montant global d'obligations représentant « 1,4 % du chiffre d'affaires correspondant. » Cette analyse de la situation par M. LEFAUCHEUX dans sa conférence du 4 mars 1954 à l'Institut de Droit comparé, doit être légèrement tempérée : si les emprunts de la Régie n'ont pas, en effet, bénéficié de la garantie formelle de l'Etat (le législateur a seul compétence pour autoriser le ministre des Finances à accorder celle-ci et il ne l'a jamais fait), il est évident que, pour le souscripteur des obligations, cette garantie était au moins implicite. En ce sens, voir P. DONNATAU : « La Régie Renault devant la concurrence et les tentatives de planification », *Economie et Humanisme*, n° 81, p. 73.

(21) P. DONNATAU, art. cit., p. 71.

boration du Plan en 1947-1948. L'entreprise devait tenir largement compte des suggestions qui lui étaient adressées, en fournissant un effort considérable dans le domaine des matières premières et des techniques nouvelles.

D'une manière générale, elle a appliqué, là où elle pouvait agir seule, les directives qui lui étaient adressées.

Il est certain qu'à de nombreuses décisions de l'Etat, touchant par exemple l'aménagement du territoire, la Régie doit répondre avec plus d'empressement que ne le ferait une entreprise privée. Aux incitations ordinaires d'ordre fiscal, s'ajoutent, en effet, les droits que confère à l'Etat le domaine éminent qui lui est reconnu sur l'établissement (22).

En conclusion, nous pouvons remarquer que, malgré les inconvénients de certains contrôles préalables, l'ingérence de l'Etat dans la gestion de la Régie est réduite au minimum.

Celle-ci est en réalité totalement soustraite à l'influence administrative.

En apparence elle est également soustraite à l'influence politique; mais il est certain que cette forme de « contrôle » est beaucoup plus insidieuse et qu'elle est, de ce fait, plus difficilement décelable.

(22) Mais il est impossible de préciser ici l'influence exacte de ces rapports sur le fonctionnement de l'affaire, puisque, comme on l'a signalé, les relations de la Régie avec le ministère de tutelle ou le Commissariat général au Plan, relèvent du secret professionnel.

TITRE II

LE CONTROLE DE L'ÉTAT SUR L'ÉLECTRICITÉ DE FRANCE

INTRODUCTION

L'Electricité de France présente un exemple à peu près complet de l'application de tous les contrôles exercés par l'État sur une entreprise nationalisée (1). La puissance publique dispose au moins de vingt-sept moyens d'intervention différents sur la gestion de l'E.D.F., de vingt-sept « contrôles » différents (2). Encore cette statistique omet-elle le Comité des Experts créé en 1953, puisqu'il a été supprimé par la suite, et ne tient-elle pas compte de l'action de la Cour de Discipline budgétaire, qui peut être saisie par la Commission de Vérification des Comptes, pour l'application des sanctions éventuelles.

I. — LES MOTIFS DE L'INTERVENTION DE L'ÉTAT

L'intervention de l'État sur les activités de l'Electricité de France s'explique évidemment par le caractère nationalisé de cet établissement public de caractère industriel et commercial.

Mais elle a aussi des motifs particuliers : le caractère de monopole

(1) Annexe I.

(2) Annexe II.

reconnu à l'entreprise et l'importance de son activité économique doivent être surtout considérés.

1° Le contenu exact du « monopole » reconnu à l'E.D.F. doit être précisé, car ce monopole est la raison généralement avancée par les pouvoirs publics pour multiplier les moyens de contrôle.

L'Electricité de France a le monopole du transport de l'énergie électrique; elle a un monopole presque parfait de sa distribution (à l'exception d'organismes de distribution locaux : Régies, coopératives, sociétés d'intérêt collectif agricole); mais la production d'électricité est assurée, compte tenu des petits producteurs qui ont échappé à la nationalisation, concurremment par l'Electricité de France, les Charbonnages de France et la Sidérurgie pour l'énergie d'origine thermique, par l'Electricité de France et la Compagnie Nationale du Rhône pour l'énergie d'origine hydraulique;

2° L'importance économique de l'Electricité de France est illustrée par les quelques chiffres suivants :

De près de 25 milliards de kWh. (24.386 millions) en 1946, la production totale d'énergie électrique est passée à plus de 60 milliards de kWh. (62.200 millions) en 1958 (3).

Ce dernier chiffre doit être ventilé de la façon suivante, ce qui permet de mieux saisir les limites réelles du monopole de production d'énergie électrique de l'entreprise :

Douze milliards cinq cent millions de Kwh. d'origine thermique ont été produits par E.D.F. contre dix-sept milliards cent millions hors E.D.F.; pour l'énergie d'origine hydraulique, la part d'E.D.F. est de vingt-trois milliards neuf cent millions de Kwh. contre huit milliards trois cent millions hors E.D.F.

II. — L'INTERVENTION DE L'ÉTAT SUR LES ORGANES DIRIGEANTS DE L'E.D.F.

L'ensemble des activités de l'Electricité de France est placé sous la double autorité du directeur général et du conseil d'administration. L'autorité de l'Etat s'exerce directement sur l'un et sur l'autre.

A. — LE DIRECTEUR GÉNÉRAL :

Le directeur général de l'Electricité de France est nommé par décret en conseil des ministres.

(3) Electricité de France. Résultats provisoires 1958, p. 5.

Les fonctions de directeur général et de président du conseil d'administration ont été confondues à l'origine. Le président élu par le premier conseil d'administration était, en effet, également nommé directeur général.

Cette confusion ne devait durer qu'une année. S'il fallut attendre les décrets de 1953 pour qu'elle soit interdite en droit, elle avait cessé, en fait, dès mai 1947. Le président directeur général, M. Pierre Simon (qui avait été nommé administrateur au titre de représentant du ministère de la Production Industrielle) donnait à cette date sa démission. Le nouvel administrateur désigné pour le remplacer, M. Audibert devenait seulement président du conseil d'administration. C'est l'ancien directeur général adjoint, M. Roger Gaspard, qui était nommé directeur général; M. Gaspard est demeuré en fonction depuis cette époque.

B. — LE CONSEIL D'ADMINISTRATION.

1° *Le président du conseil d'administration :*

De 1946 à 1953, le président du conseil d'administration était l'élu de ce conseil. Depuis les décrets du 11 mai 1953, il est désigné par l'Etat.

Les fonctions de président du conseil d'administration n'ont pas bénéficié de la même permanence que celles de directeur général.

En effet, le conseil d'administration d'E.D.F. a eu quatre présidents : MM. Simon (mai 1946 - mai 1947), Audibert (mai 1947 - 23 décembre 1948) (4), Escallier (14 janvier 1949 - 27 novembre 1952) et Flouret. Elu le 1^{er} décembre 1952, le nouveau président sera confirmé dans ses fonctions par le Gouvernement en juillet 1953, date à laquelle s'applique pour la première fois la disposition du décret du 11 mai 1953 mettant fin au droit pour le conseil d'élire son président.

2° *Le conseil d'administration :*

a) *La composition :*

Le premier conseil d'administration comptait dix-huit membres dont six représentant l'Etat (5). Sa composition fut modifiée à plu-

(4) M. AUDIBERT devient à cette date président du conseil d'administration des Charbonnages de France.

(5) Un administrateur au titre du ministère de l'Economie Nationale, deux à celui du ministère de la Production Industrielle, un à celui du ministère des Finances, un à celui du ministère de l'Agriculture et un à celui du ministère des Travaux Publics.

sieurs reprises en 1947 (6), en 1948 (7), en 1952 (8). Les décrets du 11 mai 1953 amenèrent une nouvelle modification, le nombre des membres du conseil étant ramené à douze, dont quatre représentant l'Etat (9). Enfin, la dernière modification apportée à l'effectif du conseil, qui comprend quinze membres depuis le 17 décembre 1953, a entraîné la nomination d'un nouvel administrateur représentant l'Etat (10). Depuis cette date, il n'y a eu que des modifications mineures, en octobre 1956 et le 2 janvier 1959; cette dernière tire seulement les conséquences de droit découlant de la nomination d'un des administrateurs comme ministre des Armées.

L'Etat est donc représenté actuellement au conseil d'administration d'Electricité de France par cinq administrateurs; deux siègent sur proposition du ministre de l'Industrie et du Commerce, deux sur proposition du ministre des Finances et des Affaires Economiques, un dernier sur proposition du ministre de l'Agriculture.

L'évolution de la composition du conseil appelle quelques remarques.

La disparition du ministère de l'Economie Nationale, et la suppression de la représentation du ministère des Travaux Publics au conseil d'administration font que le ministère des Finances dispose aujourd'hui du même nombre de représentants que le ministère de tutelle technique.

A l'origine, au contraire, le ministère de la Production Industrielle était seul à être représenté par deux administrateurs.

Il ne semble pas toutefois qu'on puisse tirer de conclusions importantes du fait que l'actuel président du conseil d'administration ait d'abord représenté le ministère des Finances avant d'être l'administrateur délégué par le ministère technique. A tout le moins, le fait qu'il ait représenté deux ministères tendrait-il à prouver que l'administrateur siège au conseil au nom du Gouvernement et non en fait au nom d'un département ministériel déterminé.

Si les changements qui ont affecté le conseil d'administration, alors que le directeur général restait pratiquement en fonctions depuis l'origine, peuvent fournir un élément d'appréciation à qui veut com-

(6) Les deux administrateurs représentant le ministère de tutelle, dont l'ancien président du conseil d'administration, sont remplacés.

(7) Le Conseil d'Etat, par un arrêt « Union Nationale des Cadres et de la Maîtrise » du 21 mai 1948, ayant annulé le décret nommant le premier conseil d'administration, celui-ci est renouvelé le 23 décembre; un nouveau président est élu, mais quatre sur six des administrateurs de l'Etat sont maintenus.

(8) Cinq administrateurs de l'Etat sur six sont remplacés.

(9) Il n'y a plus d'administrateurs représentant les ministères de l'Agriculture et des Travaux publics.

(10) Le ministère de l'Agriculture dispose à nouveau d'un représentant au conseil.

parer les pouvoirs respectifs des deux organismes au sein de l'entreprise, l'élément intéressant pour l'exercice de l'autorité de l'Etat réside dans les conditions de nomination et de révocation des administrateurs.

b) L'exercice du pouvoir de nomination et de révocation par l'autorité de tutelle :

La difficulté est, dans une large mesure, de savoir si l'Etat peut révoquer librement ses propres administrateurs. S'il ne le peut pas, ceux-ci se verront à même de prendre des positions contraires à celles du Gouvernement qu'ils représentent; s'il le peut, le conseil d'administration risquera de changer avec le ministre (11). La réponse à cette question permet de mesurer tout à la fois les pouvoirs du conseil d'administration et l'autonomie de l'entreprise.

Il se trouve que l'un des administrateurs représentant le ministère de tutelle au conseil d'administration d'Electricité de France a été remplacé dans des conditions qui ont donné lieu à commentaires.

Si l'on en croit certains auteurs, « un administrateur d'Electricité de France a été évincé du conseil pour avoir eu l'audace de soutenir, à la tribune d'une assemblée économique, un point de vue opposé à celui du ministre » (12).

En fait, il ne semble pas que l'on puisse tirer de conclusions générales de ce qui apparaît avoir été, à bien des égards, un incident personnel.

Il faut d'abord remarquer que l'administrateur en cause, M. Taïx, qui représentait l'Electricité de France et le Gaz de France au Conseil Economique, avait, dans un rapport présenté à cette assemblée, soutenu des thèses diamétralement opposées aux positions constantes du conseil d'administration d'E.D.F., ce qui avait soulevé de nombreuses protestations dans l'industrie électrique et dans d'autres milieux industriels.

Ensuite, M. Taïx n'a pas fait l'objet d'une révocation individuelle; il n'a pas été reconduit dans ses fonctions par le décret du 27 novembre 1952 qui visait en fait à renouveler la totalité des six administrateurs représentant l'Etat (un seul, en effet, est resté en fonctions). M. Taïx a donc été remplacé, après avoir exercé ses fonctions du 24 mars 1948 au 27 novembre 1952, par l'effet d'une mesure générale

(11) Cf. CELIER, *Droit public et Vie Economique*, p. 238.

(12) CHENOT : « Les entreprises nationalisées », P.U.F., *Que sais-je ?*, n° 695, p. 99.

intéressant toute la représentation de l'Etat au conseil d'administration d'Electricité de France (13).

III. — ANNONCE DU PLAN

Les interventions de l'Etat sur les activités de l'Electricité de France peuvent être classées selon les divers types que nous avons précédemment définis.

Les contrôles sont à la fois *a priori* et *a posteriori*, permanents et épisodiques: ils peuvent aller jusqu'à l'intervention autoritaire de l'Etat dans la gestion.

Nous essaierons de combiner ces classifications de la manière suivante :

Dans un *Chapitre XI*, nous observerons le fonctionnement des contrôles *a posteriori* sous leur double aspect épisodique (la Commission de Vérification et les Commissaires aux Comptes) et permanent (le contrôle parlementaire);

Dans un *Chapitre XII*, nous examinerons l'action des organes de contrôle *a priori*, également à ce double point de vue : celui de l'action épisodique des diverses commissions sur certaines décisions, et celui de la surveillance permanente des représentants du ministre de l'Industrie et du ministre des Affaires Economiques et Financières;

Dans un *Chapitre XIII*, nous essaierons de mesurer l'ampleur des interventions directes de l'Etat sur les investissements, les tarifs et les salaires de l'entreprise;

Dans un *Chapitre XIV*, enfin, nous nous efforcerons sur un exemple pratique, de montrer l'enchaînement des divers contrôles : le cas choisi est celui de l'aménagement hydro-électrique de Roselend.

(13) Le problème de l'autorité de l'Etat sur les administrateurs s'est posé d'une façon plus directe au sujet de la représentation du personnel. Un arrêt du Conseil d'Etat, sieurs Pasquier et Le Brun, 12 février 1958 — a annulé un décret du 17 mai 1950 qui avait révoqué deux administrateurs représentant le personnel à cause de leur opposition à un projet d'emprunt à émettre par l'Electricité de France. Le Conseil d'Etat a estimé que cette opposition faisait partie de l'exercice normal de leurs fonctions d'administrateurs. Un décret du 2 janvier 1959 a tiré les conséquences de la décision de la Haute Assemblée. Les deux postes d'administrateur réservés à la Fédération Nationale des Industries de l'énergie électrique, nucléaire et gazière (C.G.T.) ont été pourvus.

CHAPITRE XI

LE CONTROLE « A POSTERIORI »

Les activités de l'Electricité de France sont soumises à la vérification de plusieurs organismes. Ceux-ci assurent un contrôle au sens étroit où l'entendait Littré, c'est-à-dire qu'ils exercent leur mission *a posteriori*. Les décisions prises par l'entreprise sont valables par elles-mêmes et elles l'engagent à l'égard des tiers; le rôle des contrôleurs est seulement de porter une appréciation sur ces décisions.

Mais, ainsi que nous l'avons noté précédemment, les corps de contrôle chargés de cette vérification peuvent intervenir de deux manières différentes, sans que le caractère *a posteriori* de cette intervention soit modifié pour autant. Ils peuvent, en effet, agir à un moment déterminé, c'est-à-dire en fin d'exercice par exemple : c'est le cas des Commissaires aux Comptes et c'est aussi celui de la Commission de Vérification des Comptes (*Section I*).

Mais ils peuvent aussi agir de façon permanente : toute décision une fois prise peut donner lieu à intervention immédiate de leur part auprès de l'autorité de tutelle seule compétente pour prendre des sanctions c'est le cas du contrôle exercé, tant par les Sous-Commissions parlementaires de contrôle avant leur disparition, décidée par l'ordonnance du 17 novembre 1958, que par les Assemblées elles-mêmes (*Section II*).

SECTION I

LE CONTROLE « A POSTERIORI » ÉPISODIQUE :
LE CONTROLE COMPTABLE

Depuis 1948, la Commission de Vérification des Comptes est, en réalité, l'organisme essentiel et presque unique de la vérification de la gestion *a posteriori*.

Mais elle a dû tenir compte dans l'exercice de son activité de l'existence d'un contrôle comptable imité du droit privé, celui des Commissaires aux Comptes (§ 1).

Pour donner une efficacité plus grande à son travail de vérification, elle a cherché à utiliser l'aide du contrôleur d'Etat chargé d'assurer en permanence la surveillance de l'activité économique et financière de l'entreprise (§ 2). Il semble qu'elle ait, au cours des dix premières années de son existence, réussi dans l'accomplissement de la tâche qui lui était confiée (§ 3).

§ 1. — Commissaires aux comptes
et Commission de Vérification des Comptes.

A. — LE PROBLÈME POSÉ :

La loi du 8 avril 1946, dans sa volonté d'utiliser le plus possible les structures de la société anonyme, avait pratiquement maintenu les organes de contrôle du droit commercial.

Des Commissaires aux Comptes étaient chargés de la vérification comptable en fin d'exercice. Une Chambre des Comptes, comprenant des techniciens, jouait partiellement le rôle d'assemblée générale. Si elle ne délivrait pas elle-même le quitus, son travail servait de base à cette délivrance par le Gouvernement.

N'ayant jamais été constituée, la Chambre des Comptes fut remplacée par la Commission de Vérification des Comptes créée en 1948. Cela ne soulevait donc aucune difficulté.

Mais la compétence reconnue à la Commission l'amenait à pratiquer un contrôle comptable déjà fait par les Commissaires aux Comptes.

Le problème ainsi posé est surtout d'ordre psychologique.

Sans doute un double contrôle sur des matériaux analogues risque-t-il d'aboutir à une fâcheuse perte de temps. Mais le danger le plus grave est ailleurs. Le contrôleur qui intervient chronologiquement en second, a nécessairement tendance à justifier son existence.

Il le fait d'autant plus sûrement qu'il peut estimer que la première vérification manque d'efficacité. Il cherche alors à ajouter, aux documents fournis par celle-ci, d'autres renseignements qu'il essaye de trouver dans le personnel de l'établissement contrôlé. C'est la recherche du « traître », de celui qui est disposé « à faire des confidences ».

Cette inquisition a inévitablement des effets sur le personnel. Celui-ci considère d'abord la demande de renseignements présentée une seconde fois sur un même sujet et à quelque temps d'intervalle, comme inutile. Mais surtout le principe hiérarchique se trouve rapidement mis en cause par cette quête des « vérités cachées ».

Cette description n'est nullement théorique; certains faits précis montrent au contraire qu'un contrôleur décidé trouvera toujours un interlocuteur plus ou moins « valable », dont les mobiles sont plus ou moins désintéressés.

B. — ESSAI DE SOLUTION :

Il est heureux que la Commission de Vérification ait rapidement senti ces difficultés.

Elle aurait pu cependant les sous-estimer, car le travail accompli habituellement par les Commissaires aux Comptes dans les sociétés anonymes n'est pas toujours très apprécié. Il est parfois aussi matière à controverse dans les entreprises du secteur national. Pour certains, c'est une besogne fictive qui donne seulement lieu à des honoraires abusifs. Mais il se trouve que cette fonction a été remplie à l'Electricité de France (et au Gaz de France) de manière très sérieuse et détaillée, dès l'origine.

Heureusement, un obstacle matériel poussait la Commission de Vérification à rechercher une coordination de ses activités avec celles des Commissaires aux Comptes. Elle manquait du personnel nécessaire. L'arrêté du 24 septembre 1948 (1) avait nommé seulement 32 rapporteurs particuliers. Il fallut attendre l'arrêté du 7 août 1950 pour que ce chiffre soit porté à 70. Mais ces rapporteurs ayant toujours d'autres occupations, puisqu'ils sont tous recrutés dans la fonction publique, il était préférable de les mettre à même d'utiliser le travail des Commissaires et de leur épargner une besogne inutile.

La Commission de Vérification a donc suivi une politique empirique, mais profitable. Elle a procédé par épreuves, choisissant les centres comptables de l'entreprise non vérifiés par les Commissaires aux Comptes. En suite de quoi, elle a systématiquement pris comme

(1) J.O., 26 septembre, Rectificatif au J.O. du 2 octobre 1948.

base de ses propres enquêtes le rapport des Commissaires, faisant surtout porter ses efforts là où ceux-ci avaient décelé des irrégularités.

Le contrôle des Commissaires aux Comptes est devenu presque uniquement le moyen de dégager la responsabilité des administrateurs, après les avoir eux-mêmes tenus informés. Le rapport annuel est destiné à l'entreprise bien plus qu'à l'Etat. Et la publicité qui l'entoure est au demeurant très réduite. Ce rapport des Commissaires aux Comptes est pratiquement ignoré hors de l'entreprise; il n'est d'ailleurs nullement destiné au public, dont l'information est assurée par le rapport de la Commission de Vérification.

Cela ne signifie pas que les conclusions des Commissaires aux Comptes soient dépourvues de propositions positives. Elles portent, sans doute, surtout sur les questions purement comptables, telles que les calculs d'amortissements ou les évaluations des immobilisations. Mais elles s'accompagnent de remarques sur des problèmes plus généraux, comme, par exemple, celui de la tarification, essentiel pour l'entreprise.

Cependant ces remarques ne visent pas la politique d'ensemble : ce n'est pas leur but (2), mais bien celui de la Commission de Vérification.

§ 2. — La Commission de Vérification et le Contrôle d'Etat.

A. — LA COMMISSION ET LES PROBLÈMES TECHNIQUES.

Il n'a pas paru possible d'inclure parmi les membres de la Commission de Vérification des « personnes réputées pour leur compétence en matière industrielle et commerciale ».

Cette inclusion, que la Commission a obtenue pour les conseils d'administration des entreprises qu'elle contrôle, eût été fort délicate à réaliser. La Commission a une compétence trop étendue en effet pour que la détermination de ces « capacités » soit aisée.

Il aurait sans doute été souhaitable que les rapporteurs fussent

(2) Dans les conclusions du rapport sur l'exercice 1946-1947, antérieur par conséquent à la création de la Commission de Vérification, mais publié plus tard, le 31 mai 1949, cinq remarques sont énoncées :

1° Le problème de la trésorerie est présenté comme le plus préoccupant pour la direction et pour les pouvoirs publics ;

2° Les commissaires préconisent un recouvrement plus rapide des créances sur les abonnés (ce que fera également la Commission de Vérification) ;

3° Ils demandent une normalisation des articles d'équipement ;

4° Ainsi que la concentration des locaux ;

5° Enfin, les inconvénients de la multiplicité des cahiers des charges des concessions sont déplorés.

choisis, comme le prévoyait la loi du 8 avril 1946, parmi des personnalités ayant eu une « expérience des affaires ». Car si elle n'a pas à juger la valeur technique d'une décision, la Commission ne doit pas pour autant se cantonner dans le domaine comptable, mais apprécier l'ensemble d'une gestion. Des contrôleurs techniciens l'auraient efficacement aidée dans la formulation des perspectives d'avenir que lui demande la loi de 1948. Ils auraient, en certains cas, facilité le dialogue avec le contrôlé, qui a parfois une regrettable tendance à considérer le point de vue du technicien comme le parangon de la vérité. Quand on critique certaines tendances technocratiques (on l'a fait pour E.D.F. comme pour toutes les entreprises nationalisées), il est bon de trouver les armes adéquates. La collaboration des magistrats des comptes et des techniciens aurait peut-être présenté une parade efficace.

Malgré les difficultés soulevées par le manque de personnel propre, la Commission a su trouver dans les rapporteurs qui lui étaient adjoints une aide précieuse, bien qu'insuffisante. Nous pouvons citer, à titre d'exemple, la composition de la mission de rapporteurs chargés d'établir l'un des rapports particuliers sur E.D.F.

Présidée par un Inspecteur général des Finances, rapporteur général de la Section de l'Énergie, elle comprenait : un auditeur au Conseil d'Etat, un Commissaire-expert économique de l'Etat, un Ingénieur en chef et un Ingénieur des Ponts et Chaussées, un Commissaire-contrôleur principal des Assurances, un chef de service aux Affaires Economiques, deux Commissaires aux Prix, un Inspecteur principal des Contributions indirectes et un Expert économique de l'Etat.

B. — LA COLLABORATION AVEC LE CONTRÔLE D'ETAT.

L'ampleur du domaine à contrôler rendait urgente la mise au point d'une solution donnant à la Commission le concours de personnes spécialement informées des activités de chaque entreprise. Cette solution a été recherchée dans la collaboration du contrôleur d'Etat ou du chef de la mission de contrôle; elle ne semble pas donner entière satisfaction.

Dès son deuxième rapport d'ensemble, la Commission émit l'idée de supprimer les rapporteurs particuliers et de faire procéder aux vérifications par les organismes chargés du contrôle d'Etat.

Mais cela soulevait une difficulté beaucoup plus grande que la coordination des travaux de la Commission avec ceux des Commissaires aux comptes. Le contrôle d'Etat est un organe permanent, et qui relève de l'autorité du ministre des Finances. Son point de vue est donc nécessairement différent de celui de la Commission de Vérification et

il n'offre pas les mêmes garanties d'indépendance à l'égard des autorités de tutelle que celle-ci.

Après la création des missions de contrôle, il fut décidé en 1950 que l'appel au concours de ces dernières ou à celui du contrôleur d'Etat resterait pour la Commission une simple faculté (3). Pour être efficace cette mesure aurait dû préciser que le contrôleur d'Etat, lorsqu'il est chargé des fonctions de rapporteur, relevait de l'autorité du président de la Commission.

Dans la pratique, l'aide apportée à la vérification *a posteriori* par la Mission de contrôle d'Electricité de France réside surtout dans la communication de son rapport annuel et dans la participation du chef de la mission, avec voix consultative, aux délibérations de la section de l'énergie (4).

§ 3. — Le travail accompli par la Commission de Vérification dans le contrôle de l'E.D.F. de 1948 à 1958.

A. — LES RELATIONS ENTRE LA COMMISSION ET L'E.D.F.

Dès sa création, la Commission a procédé à un véritable « épluchage » de tous les documents qui lui étaient soumis en vertu de la loi de 1948. Le premier rapport d'ensemble consacre une large place aux résultats des enquêtes de la section de l'énergie. Sur ses seize pages, près de trois pages et demi concernent conjointement l'Electricité et le Gaz de France, dont l'organisation était alors très étroitement mêlée.

Les points de désaccord entre la Commission et l'Electricité de France concernaient surtout la politique sociale de celle-ci.

a) *Le régime du personnel* faisait l'objet de nombreuses critiques. La Commission regrettait sinon l'existence, du moins les pouvoirs de la Commission supérieure nationale, constituée sur le mode paritaire, et qui réglait notamment les conditions particulières d'admission et d'avancement.

b) *En matière de rémunérations*, dès son premier rapport d'ensemble, la Commission de Vérification demandait que le soin fût laissé aux trois ministres compétents de déterminer le salaire de base.

(3) Cf. II^e Rapport, p. 19.

(4) Dans son III^e Rapport, p. 3, la Commission a émis l'avis suivant : « En raison même de l'intérêt qu'elle attache à cette collaboration, la Commission « désire que les rapports annuels du Contrôle d'Etat lui soient régulièrement « transmis pour être utilisés au cours de ses vérifications et débats. »

A côté de ce point important de litige, des questions mineures de pure organisation comptable — notamment sur le calcul des amortissements — étaient également matière à contestation de la part du corps de contrôle.

Avec le temps, les relations d'hostilité entre contrôleur et contrôlés ont fait place à une certaine collaboration. La présentation par l'entreprise de tous les documents sans exception a donné au contrôle un indéniable contenu de confiance réciproque.

Il est certain que l'attitude de l'E.D.F. envers un organisme de vérification *a posteriori* était naturellement plus favorable qu'envers tout autre contrôle postulant une autorisation préalable.

Mais aussi l'attitude même de la Commission a beaucoup joué dans l'établissement de ses relations avec l'Electricité de France.

Avant de faire son rapport, la Commission entend toujours les directeurs pour essayer d'obtenir leur accord. Dans le courant de l'année, les observations faites sont communiquées à ceux-ci afin qu'il n'y ait pas à faire de critiques ultérieures; ces contacts officiels sont peut-être plus efficaces que tout autre mode de contrôle.

B. — LES RÉSULTATS DU CONTRÔLE.

Les résultats du contrôle exercé par la Commission de Vérification des Comptes peuvent être analysés en trois points :

- 1° Le contrôle comptable;
- 2° Les observations sur la gestion;
- 3° Les suggestions.

1° *Le contrôle comptable :*

En vertu même des textes établissant la compétence de la Commission, le contrôle comptable est la première fonction de celle-ci (5). C'est un contrôle de légalité, dont les résultats ne sont ni abondamment développés dans, ni même les premiers cités par, les rapports de la Commission.

a) La Commission s'est longuement attachée à l'application du plan comptable dans la comptabilité d'E.D.F. La mise au point d'une comptabilité analytique d'exploitation et les premières mesures tendant à établir un véritable budget fonctionnel à l'Electricité de France ont été encouragées par elle. C'est probablement le point où le contrôle s'est le plus aisément mué en collaboration. La mise au point de cette nouvelle tenue des comptes permet d'accroître aussi bien l'efficacité de la surveillance externe de la Commission que celle

(5) Cf. Loi du 6 janvier 1948, art. 58 et Règlement d'administration publique du 19 juillet 1948.

du contrôle interne assuré par la Direction générale de l'E.D.F. sur ses propres services (6).

b) L'une des controverses auxquelles ont donné lieu les vérifications comptables a été celle du calcul des amortissements. Ce calcul était assez difficile à faire dans les premières années d'existence d'E.D.F. Faute d'une prise en charge détaillée des biens nationalisés, il n'était, en effet, guère possible de faire un calcul précis de ces amortissements ou de les adapter aux conditions économiques (7).

Le problème de la réévaluation des immobilisations n'est pas éloigné dans son principe de celui qui se pose dans le secteur capitaliste. Mais les objectifs du contrôle peuvent différer.

Dans le dialogue entre le contribuable et l'inspecteur du service d'assiette des impôts, l'exagération des amortissements pratiqués sur des immobilisations est un moyen employé par celui-là pour modifier le volume des bénéfices imposables par celui-ci. Dans une entreprise nationalisée, au contraire, on peut être tenté de masquer une situation déficitaire en réduisant anormalement les charges d'amortissement. Ceci explique la fréquence des interventions de la Commission dans ce domaine (8).

Tout en maintenant ses critiques (le problème des amortissements est un des centres d'intérêts de la Commission dans toutes ses vérifications), la Commission reconnaissait l'effort fait dès son second rapport d'ensemble, mais elle n'en a pas moins maintenu une stricte surveillance sur ce sujet (9).

c) Les autres points d'intervention apparaissent de pure routine : la Commission vérifie la quotité des provisions pour dépréciation ou pour risques ainsi que l'évaluation des stocks. C'est une matière qui ne souffre guère de difficultés. Tout au plus les membres de la Commission l'abordent-ils avec plus de juridisme que ne le ferait sans doute un contrôleur qui aurait géré une affaire industrielle.

Mais de cette vérification, qui a surtout pour intérêt de fournir au pays des chiffres de portée générale, la Commission passe rapidement à l'aspect plus important de l'analyse de la gestion. Il est clair, en effet, que dans une entreprise d'une telle dimension l'opération de « certification de régularité » des comptes est secondaire.

(6) Cf. notamment V^e Rapport, p. 207.

(7) Cf. I^{er} Rapport, p. 377.

(8) Cf. I^{er} Rapport, p. 377 : « La détermination de l'annuité d'amortissement nécessaire présente une importance toute particulière dans les industries électriques et gazières, pour lesquelles les dépenses d'immobilisation sont exceptionnellement lourdes. Le calcul des amortissements sur des valeurs de revient d'immobilisations insuffisamment réévaluées entraînerait rapidement une grave perte de substance. »

(9) Cf. V^e Rapport, p. 207.

2° Observations sur la gestion :

Ce sont les éléments essentiels dans l'action de la Commission. Les observations émises par celle-ci touchent à la fois la politique de l'entreprise et celle de l'État, et donnent au contrôle *a posteriori* une envergure rarement soupçonnée. C'est un domaine capital, car la Commission conditionne ainsi largement l'appréciation parlementaire sur l'activité des entreprises nationalisées.

Certains membres de la Commission estiment que celle-ci ne va pas assez au fond des choses. Il semble, cependant, à l'observateur, qu'il serait difficile de procéder à une étude plus profonde sans modifier le caractère *a posteriori* du contrôle. Actuellement cette matière est celle qui assure à la Commission ses pouvoirs essentiels malgré le caractère strictement consultatif de son activité.

a) Les observations peuvent porter sur la politique de l'Etat.

La tarification de l'électricité a été ainsi critiquée à plusieurs reprises. La Commission a procédé à un rapprochement entre les prix pratiqués en 1951 et ceux qui l'étaient en 1938, et aboutit à cette conclusion : « pour incomplète qu'elle soit, cette évaluation montre « néanmoins que les utilisateurs ont bénéficié dans une large mesure « de l'incidence des progrès techniques et du développement de la « production ainsi que de l'effet de la dévaluation sur les charges « financières. On peut se demander... si le niveau actuel des tarifs « permet d'assurer... le plein équilibre de l'exploitation » (10). La Commission a ainsi conclu à l'influence prépondérante de l'insuffisant rajustement des tarifs dans le déficit (11). C'est un argument qui revient fréquemment dans les conclusions d'ensemble.

b) De nombreuses observations ont été également présentées sur l'agencement même des divers contrôles. Les contrôles des marchés et la procédure des engagements budgétaires ont notamment retenu son attention. La Commission a approuvé l'instauration d'un contrôle des marchés qui a, d'après elle, amené des progrès sensibles. Mais elle a aussi remarqué les limites de ce contrôle dont l'efficacité lui semble liée à la réglementation des ententes professionnelles (12).

c) Les observations présentées sur la gestion sont extrêmement variées. Elles visent aussi bien l'organisation même des services sur le plan national et local que les programmes de production et d'investissements. Les charges de personnel, leur effectif, leur classement

(10) III^e Rapport, p. 8.

(11) I^{er} Rapport, p. 384.

(12) III^e Rapport, p. 9.

dans la hiérarchie de l'entreprise, l'importance des cadres ont toujours constitué l'essentiel des critiques de la Commission.

Le plan suivi lors de l'exposé du premier rapport peut être cité comme exemple. Le chapitre « Dépenses de Personnel » (13) était ainsi divisé : après une introduction sur le décret portant statut du personnel et les conditions dans lesquelles il avait été pris, les points suivants étaient successivement envisagés :

- 1° Participation du personnel à sa propre gestion;
- 2° Rémunérations;
- 3° Charges annexes et Sécurité Sociale;
- 4° Effectifs.

Le tout représentait plus d'une page du *Journal Officiel*; c'est donc un examen de détail extrêmement minutieux.

Cet intérêt pour les questions de personnel et de rémunération ne s'est jamais démenti tout au long des six rapports. Nous devons remarquer ici l'influence de l'origine des Commissaires sur leurs appréciations dans ce domaine : ils sont très attachés, en effet, à une certaine rigidité de la répartition du personnel aux divers échelons de la hiérarchie de l'entreprise. Ils conçoivent celle-là sur le modèle de celle de la fonction publique.

C'est assurément le point le plus délicat, les contrôleurs bénéficiant généralement d'un statut beaucoup moins favorable sur le plan matériel que la direction des établissements qu'ils contrôlent. Cela ne nuit pas à l'impartialité de leur jugement, mais peut influencer très sérieusement leurs suggestions.

3° Suggestions émises par la Commission de Vérification :

La Commission est compétente pour proposer des modifications sur l'organisation et la structure des entreprises qu'elle contrôle. Sans doute est-elle un organisme purement consultatif et n'a-t-elle aucun pouvoir de décision, et c'est aux ministres qu'il appartient de tirer les conclusions des rapports qui leur sont adressés par elle. En pratique, le simple examen des suggestions des divers rapports et la comparaison avec les mesures prises montre que l'influence de la Commission a été généralement très grande, mais inégale selon les domaines. La puissance publique a parfois entériné purement et simplement les suggestions de la Commission. Elle en a plus rarement étendu la portée. Parfois elle les a négligés. Nous essaierons de définir ces trois attitudes à l'aide de trois exemples concrets (14).

(13) P. 377.

(14) On rappellera que la modification de la composition du conseil d'administration de l'E.D.F. a été prise en mai 1953 sur les suggestions de la Commission.

a) *La Commission et le contrôle des salaires.*

Dès 1949, la Commission demandait une modification du statut du personnel de l'E.D.F. tendant à réserver de façon définitive aux trois ministres des Finances, du Travail et de la Production Industrielle le soin de déterminer le salaire de base (15).

Elle estimait insuffisants les pouvoirs du ministre des Finances en cette matière, les décisions prises pouvant avoir de graves répercussions sur les prix et sur un service essentiel à l'économie nationale.

A cet effet, elle demandait une uniformisation du régime des personnels des diverses entreprises publiques. La décision devait être remise, d'après la Commission, non à un ministre chargé du contrôle de l'activité technique, mais à un « ministre ayant une vue d'ensemble » sur la situation des différents personnels et se trouvant par là « même en mesure de poursuivre une politique coordonnée » (16). Ces conclusions étaient réitérées dans le « second rapport d'ensemble » (17). Aucune modification n'étant encore survenue dans le sens souhaité en 1952, le troisième rapport d'ensemble rappelait que l'homologation du salaire de base et les attributions d'avantages en nature « devraient faire l'objet de décisions formelles du ministre de l'Industrie et du Commerce et du ministre des Finances et des Affaires Economiques » (18). Le fondement même du système établi par le législateur lui semblait dénaturé dès lors qu'un accord contractuel était substitué à la décision gouvernementale impliquée par la notion même de statut (19).

Cette succession de recommandations trouvait sa concrétisation dans le décret du 9 août 1953 que la Commission appréciait ainsi : « Ces dispositions sont de nature à prévenir le renouvellement d'errements tels que ceux qui se sont produits en 1951, en même temps qu'elles permettent une coordination des plus opportunes dans la politique des rémunérations des entreprises publiques » (20).

b) *La Commission et les contrôles « a priori » :*

La Commission a posé en principe que « l'existence du contrôle ne devait pas conduire à soumettre l'entreprise à des autorisations ou à des possibilités d'oppositions préalables » (21).

(15) I^{er} Rapport, p. 378.

(16) I^{er} Rapport, p. 385.

(17) P. 24 et p. 45.

(18) P. 7.

(19) P. 40.

(20) Cf. le IV^e Rapport, p. 295.

(21) H. LORAIN : « Le contrôle des entreprises publiques », conférence du 15 mars 1956, compte rendu multigraphié, p. 19.

En réalité ce principe a été interprété par elle de façon différente selon qu'il s'agissait du contrôle *a priori* exercé de manière permanente par le contrôleur d'Etat et le Commissaire du Gouvernement, ou du contrôle *a priori* épisodique des Commissions des marchés et des opérations immobilières.

Sur ce second point, la Commission n'a émis que des critiques de détail; elle n'a jamais proposé la suppression de ces organismes de contrôle.

Sur le premier, elle a en fait demandé que les contrôleurs permanents fussent munis d'un droit de veto comme il ressort des termes du premier rapport (22). Si, en effet, la liberté d'action des entreprises était affirmée, le droit de déférer aux ministres « les mesures « contraires aux lois, aux règlements ou aux décisions ministérielles » et d'en suspendre alors l'application » était expressément demandé.

Mais, par les précisions qu'elle apporta à cette première suggestion après qu'elle eût été trop largement appliquée, la Commission devait se joindre en fait à la proposition d'abrogation de ce droit de veto déposée à l'Assemblée Nationale.

Le quatrième rapport d'ensemble posait, en effet, que, si les initiatives contraires aux lois, aux règlements et aux décisions des autorités de tutelle devaient être immédiatement paralysées par les délégués de l'autorité publique, le droit de veto des contrôleurs d'Etat et Commissaires du Gouvernement devait être limité à ces seules hypothèses (23).

Sur ce point, au moins, le législateur est allé beaucoup plus loin que ne le suggérait implicitement la Commission, par la loi du 3 avril 1955.

c) *La Commission et le contrôle des investissements :*

Dans le domaine de l'intervention de l'Etat sur les investissements de l'entreprise, au contraire, les suggestions de la Commission sont partiellement restées inefficaces.

Elle demandait dès 1952 une modification de la procédure des autorisations législatives pour conférer à celles-ci plus de souplesse et d'efficacité (24). Si le Parlement entendait continuer à fixer lui-même les tranches annuelles de dépenses d'équipement d'une entreprise telle qu'E.D.F., il paraissait à la Commission souhaitable de permettre des aménagements ultérieurs par simples décrets. Cela éviterait l'irrégularité d'un dépassement de crédits dû à une hausse de prix, comme cela se produisit pour les autorisations de paiement de

(22) P. 386.

(23) P. 292.

(24) III^e Rapport, p. 9.

1950 qu'E.D.F. fut amenée à dépasser de 1.800 millions (sur un total global de 109 milliards).

Cette suggestion fut entendue lors des travaux d'élaboration du second plan, mais dans une certaine mesure seulement et la Commission dut rappeler dans son cinquième rapport (25) qu'en « matière « d'investissements la procédure des autorisations annuelles est insuffisante et que la notion de programmes s'échelonnant sur plusieurs « années est beaucoup mieux adaptée au but poursuivi ».

Le Gouvernement s'est sans doute inspiré de cette réclamation. Le décret du 20 mai 1955, pris en application de la loi du 2 avril 1955 sur les pouvoirs spéciaux, et relatif au deuxième plan de modernisation et d'équipement de l'énergie électrique, a ouvert, en effet, une autorisation globale d'engagements pour toute la période couverte par le plan. C'était une innovation juridique puisqu'il accordait cette autorisation dès sa publication.

Mais l'efficacité de cette mesure paraît, à l'expérience, avoir été plus réduite qu'il n'était attendu par la Commission, ainsi qu'il ressort des débats parlementaires sur les crédits d'investissements pour 1958 (26).

Le contrôle de la Commission de Vérification des Comptes apparaît ainsi beaucoup plus poussé que le nom même de cet organisme ne le laisserait imaginer. La vérification des comptes n'est qu'un point de départ. Le rôle joué par la Commission dans l'organisation générale des rapports de l'Etat et d'une entreprise nationalisée comme l'Electricité de France est en fait considérable.

Il apparaît d'ores et déjà que la publicité faite aux travaux de la Commission constitue l'élément essentiel de ce contrôle *a posteriori*. Cette publicité n'a pas d'inconvénients sur l'autorité du directeur général de l'entreprise, puisque le rapport particulier, qui est rédigé hors de la présence de ce dernier, a un caractère confidentiel.

A la lumière de l'exemple fourni par la surveillance assurée par la Commission de Vérification sur l'Electricité de France, on peut conclure avec celle-là que « la tâche des organismes de contrôle consiste « moins à s'étendre sur les services qui fonctionnent régulièrement « qu'à relever les imperfections, fussent-elles exceptionnelles ou fragmentaires » (27).

(25) P. 206.

(26) Cf. J.O., D.P., A.N., séance du 6 mars 1958, p. 1265 : M. de TINGUY : « Il est malheureux que le déroulement des plans n'ait pas été calculé pour permettre une répartition plus harmonieuse et plus constante d'un exercice à l'autre des crédits de paiement et d'engagement. »

(27) IV^e Rapport, p. 323.

SECTION II

LE CONTROLE DES ASSEMBLÉES PARLEMENTAIRES

Sous le régime de la Constitution de 1946, le contrôle assuré par les Assemblées parlementaires sur les activités d'une entreprise telle que l'Electricité de France présentait deux caractères principaux : il était permanent, en ce sens que les deux Assemblées (ou les sous-commissions qu'elles avaient chargées de la surveillance des entreprises nationalisées) pouvaient à tout moment mettre en cause la légalité ou l'opportunité des décisions prises par les organes dirigeants de l'E.D.F., dans les formes exigées pour garantir les pouvoirs de l'autorité de tutelle; il était *a posteriori* dans la mesure où les Assemblées n'avaient pas à intervenir préalablement à une décision pour que celle-ci fût valablement prise (28).

La Constitution de 1958 a porté atteinte (plus nettement que ne l'avait fait la révision de la Constitution de 1946, le 7 décembre 1954) à l'un de ces deux caractères : celui de la permanence. L'article 28 de la nouvelle loi fondamentale limite le nombre des sessions ordinaires du Parlement à deux, dont la durée totale ne peut dépasser six mois; quant aux Commissions de contrôle qui doivent succéder aux Sous-Commissions, nous avons déjà noté que leur mission sera de durée strictement limitée. Ces diverses dispositions n'existant, au moment où sont écrites ces lignes, que dans les textes, il ne sera évidemment question ici que du contrôle parlementaire subi par l'Electricité de France sous la IV^e République. Nous envisagerons successivement ses deux aspects, celui des Sous-Commissions d'une part, celui des Assemblées elles-mêmes d'autre part, dans deux sous-sections différentes.

SOUS-SECTION I

LE CONTROLE DES SOUS-COMMISSIONS PARLEMENTAIRES

« Chargées de suivre et d'apprécier la gestion » des entreprises nationalisées, les Sous-Commissions des deux Assemblées ont agi en étroite collaboration avec le principal organisme du « contrôle *a posteriori* épisodique » (§ 1); elles ont également été amenées à colla-

(28) Il faut faire une exception pour l'autorisation parlementaire qui est nécessaire à certaines opérations, telles que la réalisation des investissements. Cf. *infra*, chapitre XIII.

borer entre elles, car les textes restaient muets sur leurs prérogatives respectives (§ 2) ; elles semblent avoir apporté dans la surveillance des entreprises nationalisées des améliorations au contrôle parlementaire ordinaire (§ 3).

§ 1. — La collaboration des Sous-Commissions et de la Commission de Vérification.

La nouvelle procédure budgétaire inaugurée en 1956 imposait aux Sous-Commissions de présenter une synthèse de la vie financière des diverses entreprises soumises à leur vérification.

Si cela ne modifiait pas le caractère permanent de leur surveillance, cela n'en posait pas moins le problème d'une coordination de leur activité avec celle de la Commission de Vérification. Il fallait éviter tout double emploi, dont nous avons par ailleurs souligné les caractères regrettables pour l'entreprise contrôlée ; pour conserver une certaine utilité aux deux contrôles, il fallait aussi que les rapports parlementaires ne fussent pas une reproduction pure et simple des rapports de la Commission de Vérification.

La nécessité d'une coordination était ressentie par les Sous-Commissions pour un autre motif : dans l'organisation parlementaire française, les organes de travail des Assemblées manquent le plus souvent du personnel nécessaire ; il était dès lors logique de faire appel au concours de la Commission de Vérification.

1° De 1948 (date de la création de la Commission de Vérification) à 1955, les Sous-Commissions n'avaient pas connaissance du rapport particulier et confidentiel établi par la Commission de Vérification pour chaque entreprise considérée isolément. Cela paraissait une garantie nécessaire au maintien du secret professionnel, mais les inconvénients étaient évidents.

Objet d'un premier examen de la Commission de Vérification, l'Electricité de France pouvait se trouver soumise à de nouvelles investigations sur le même sujet par les organismes parlementaires. Il semble même que l'ignorance, dans laquelle elles se trouvaient, du contenu du rapport confidentiel, ait incité les Sous-Commissions à multiplier les investigations directes.

2° Des liens personnels existaient sans doute entre les membres des deux corps de contrôle, ce qui atténuait les inconvénients de ce cloisonnement. Mais ces liens ne furent consacrés que par la loi du 3 avril 1955.

Le projet de loi établissait une coordination qui minait le principe animant la Commission de Vérification. Il était, en effet, prévu

que les rapporteurs de celle-ci fussent mis à la disposition des Sous-Commissions. L'hostilité des membres de la Commission de Vérification envers cette mesure fut assez décidée pour que l'autonomie leur soit laissée et que le texte définitif prévoie la collaboration des deux corps de contrôle et non leur confusion.

L'article 13 de la loi de 1955 prescrivit seulement que les rapports particuliers seraient tenus « à la disposition » des Sous-Commissions parlementaires. Le même texte établissait une liaison permanente entre les deux corps de contrôle. La Commission de Vérification pouvait, en outre, recevoir mandat des Sous-Commissions de procéder à toutes les enquêtes et études « se rapportant à l'accomplissement de « sa mission ».

3° Dès lors, une collaboration s'instaura entre les deux contrôles. Deux Conseillers référendaires à la Cour des Comptes établirent un contact permanent entre la Commission et chacune des Sous-Commissions parlementaires (29).

L'observateur est à même de constater que les travaux de la première ont été très largement utilisés par les secondes. Si, par exemple, la Commission de Vérification critiquait l'ampleur et l'organisation du parc automobiles d'E.D.F., ces observations se retrouvaient dans le rapport parlementaire de la Sous-Commission sous une forme très voisine.

En pratique, le secrétariat des Sous-Commissions, essentiellement composé de fonctionnaires détachés du ministère des Finances auprès des sous-commissions, permit d'assurer une véritable liaison organique avec les rapporteurs de la Commission de Vérification.

Cette liaison aurait pu avoir un prolongement ultérieur. Les auteurs de la loi de 1955 avaient présenté celle-ci comme permettant, entre autres avantages, d'apporter aux irrégularités constatées dans la gestion d'une entreprise nationale, les sanctions nécessaires. Les Sous-Commissions pouvaient, en effet, éviter qu'un ministre ne garde, par devers lui, les rapports de la Commission de Vérification. Leur rôle d'information ne devait donc pas être entendu trop strictement : « En « tant qu'organisme parlementaire, la Sous-Commission a pour mission essentielle de contrôler l'action du Gouvernement; ce n'est « qu'indirectement qu'elle surveille les entreprises nationales, dont « les dirigeants, en vertu de la Constitution, ne sont pas responsables devant les Assemblées, mais, selon les formes légales, devant « les ministres » (30).

(29) Ce sont les deux rapporteurs particuliers à la Commission de Vérification nommés par arrêté en date du 31 mai 1955.

(30) TINGUY, rapport d'information, 28 mars 1947, Annexe A.N., n° 4703, p. 12.

L'objectif proclamé des Sous-Commissions fut de ne pas instituer en fait un nouveau contrôle, mais d'utiliser pleinement les travaux de la Commission de Vérification. Il s'accompagna d'une autre pétition de principe : le premier rapport d'ensemble de la Sous-Commission de l'Assemblée Nationale affirma, en effet, la volonté de celle-là d'aider les entreprises à jouer leur rôle dans l'économie nationale, et de ne pas se limiter à une simple surveillance. Pour ce faire, il fallut d'abord résoudre un problème matériel : celui de la coordination des actions des deux Sous-Commissions.

§ 2. — Coordination des travaux des deux Sous-Commissions.

L'examen des différents rapports parlementaires conduit à une première remarque. Certains renseignements ont été publiés deux et même trois fois par les Sous-Commissions.

Une même entreprise nationalisée a pu, en effet, être l'objet de l'examen de plusieurs rapporteurs. Ainsi l'Electricité de France vit-elle les résultats de son activité consignés par les trois types de rapports publiés par les Sous-Commissions de contrôle. Ces résultats apparurent d'abord dans le rapport établi sur les organismes relevant de l'autorité du ministre de l'Industrie et du Commerce (31).

Ils firent ensuite l'objet de rapports particuliers dont la périodicité était variable; jusqu'en 1958, M. André Hugues était chargé de la rédaction de ces documents (32).

Enfin, la gestion et les comptes de l'E.D.F. furent analysés par les rapports d'ensemble, qui pouvaient être publiés par l'une ou l'autre des Sous-Commissions (33).

Tous ces résultats étaient encore repris dans le rapport général du projet de budget (34).

(31) Cf. A.N., 5 mars 1958, Annexe n° 6801, rapport de M. G. BONNET, pp. 8-10. Ce type de rapport, présenté en application du décret de 1956, a été établi pour la première fois en 1958. Au 1^{er} avril 1958, six rapports avaient été publiés sur les organismes dépendant des ministres de la Production Industrielle, de la Marine marchande, de la France d'Outre-Mer, des Anciens Combattants, de l'Agriculture, de la Santé Publique.

(32) Cf. 21 juin 1955, A.N., Annexe n° 10.942, J.O., pp. 1038 à 1053 ; et 10 avril 1957, A.N., Annexe 4.835.

(33) Cf. deux rapports de M. de TINGUY : A.N., 28 mars 1957 (Annexe 4.703) et 4 mars 1958 (Annexe 6.789) qui concernent toutes les entreprises depuis 1952, donc E.D.F. compris ; un rapport de M. LITAISE, C.R., 26 décembre 1956 (Annexe n° 200) ; E.D.F. est examinée au long de sept pages : 23-30 ; un autre rapport de M. LITAISE sur les statuts du personnel : 15 mai 1956 (Annexe n° 454) ; le statut des personnels d'E.D.F. est étudié et critiqué aux pages 17 à 25.

(34) Cf. le rapport général de M. PELLENC sur le projet de loi de finances de 1958, 23 décembre 1957, C.R., Annexe n° 132, pp. 93-100.

Il y eut, en fait, deux questions distinctes :

A. — La première fut celle d'une organisation rationnelle du travail effectué au sein de chaque Sous-Commission. Sur ce point, un effort fut fait.

Dans une certaine mesure, les répétitions possibles entre les rapports d'analyse et de synthèse furent évitées; celui-ci rechercha surtout les éléments de comparaison inter-entreprises; quant au rapport par ministères, il renvoya aux rapports d'analyse, comme le fit celui de M. Bonnet pour E.D.F.

Il n'en est pas moins certain que la coordination semblait sur ce point très loin d'atteindre la perfection. Il n'est pas assuré que l'avalanche des rapports que l'on a pu constater au début de 1958 ait amélioré en quoi que ce soit le contrôle budgétaire qui restait l'objectif final.

B. — La seconde question fut celle de la répartition des tâches entre les deux sous-commissions.

1° LE PROBLÈME CONSTITUTIONNEL.

Les principes constitutionnels empêchaient qu'une collaboration réelle des deux Assemblées ne fût réalisée au moyen d'une commission mixte.

Les pouvoirs d'enquête du Conseil de la République n'étaient pas en cause. L'article 9 de la loi du 6 janvier 1950 disposait expressément : « Toute personne, dont une commission d'enquête de l'Assemblée Nationale, du Conseil de la République, etc. ».

Mais le bicaméralisme avait pour résultat « d'interdire aux deux Assemblées de former par décision commune — loi ou résolution — une commission unique composée de membres pris dans les deux Assemblées » (35). Si les principes avaient, sur ce point, parfois cédé sous la III^e République, ils furent maintenus pour le contrôle des entreprises nationales, comme ils le furent pour celui des crédits de la Défense nationale.

2° LA SOLUTION ADOPTÉE.

Il fallut donc procéder avec empirisme pour éviter que les travaux des deux sous-commissions ne conduisent à des doubles emplois.

On se borna à prévoir des consultations officielles entre les deux présidents; mais on ne voit pas qui aurait pu empêcher une sous-

(35) BIAIS : « Les Commissions d'enquête parlementaire », *Revue du Droit public*, 1952, 2, p. 453.

commission de contrôler à son tour l'entreprise déjà vérifiée par son homologue de l'autre Assemblée. Seule une loi aurait pu mettre fin à cette situation fâcheuse, dont l'éventualité ne fut peut-être pas toujours purement théorique. Une gestion défailante pouvait, en effet, fournir la matière à une propagande électorale. En tout état de cause, le problème se situait uniquement sous l'angle des relations entre parlementaires.

Aucune difficulté ne devait en tous cas surgir au cours des dix années de cette expérience de contrôle des sous-commissions, ainsi qu'en témoigne le cas de l'Electricité de France.

Celle-ci n'a été contrôlée que par la seule commission de l'Assemblée Nationale, au moins en ce qui concerne les rapports particuliers. Mais son activité n'a pas pour autant échappé à la surveillance de la sous-commission du Conseil de la République. Celle-ci a examiné des décisions de l'E.D.F. dans le cadre de ses enquêtes générales sur le problème du statut du personnel, par exemple. Un rapport annuel d'information, daté du 25 mars 1958 (36) a étudié les entreprises en fonction des départements ministériels qui exercent la tutelle technique; les résultats obtenus par l'E.D.F. firent l'objet d'une analyse succincte de cinq pages (le rapport en comptant 150).

Les dangers de double emploi entre les activités des deux sous-commissions restèrent donc limités. Il n'est pas interdit de penser que le dualisme de ce contrôle avait quelques avantages. Il pouvait constituer une garantie contre toute pression d'intérêts privés; un « pressure group » trouvait, en effet, plus de difficultés à agir sur deux sous-commissions que sur une seule.

§ 3. — Le résultat du contrôle des Sous-Commissions.

A. — LA « DOCTRINE » DES SOUS-COMMISSIONS.

Electricité de France a été soumise principalement à la surveillance de la sous-commission de l'Assemblée Nationale. C'est donc sur les travaux de celle-ci qu'il faut s'appuyer pour examiner le fonctionnement du contrôle.

Eugène Pierre a défini le procédé de l'enquête comme « les investigations auxquelles une Assemblée procède elle-même par l'intermédiaire des membres qu'elle a désignés à cet effet avec mandat « déterminé ».

(36) C.R., Annexe n° 395. Rapport annuel d'information, par M. A. LITAISE, président de la Sous-Commission.

Ce mandat a été fixé en dernier lieu par la loi du 3 avril 1955. Il était essentiellement de nature économique et financière.

Les principes de travail des sous-commissions ont été clairement définis dans le premier rapport d'ensemble publié par la sous-commission de l'Assemblée Nationale, en 1957. Ils se résumaient en quatre points :

1° Les Sous-Commissions ne devaient pas superposer un nouveau contrôle aux contrôles actuels;

2° Elles devaient éviter de gêner l'autonomie indispensable des affaires nationales;

3° Leur attention devait se concentrer seulement sur les points essentiels;

4° Leur objectif était d'opérer une synthèse notamment sur le plan financier (37).

B. — LES RÉALISATIONS PRATIQUES.

Les sous-commissions abandonnèrent leur intention première de faire déposer les dirigeants de chaque entreprise nationalisée sous la foi du serment. Elles se contentèrent de recevoir des éclaircissements de ceux-ci aux questions posées selon une procédure dépourvue de formalisme.

Elles enregistrèrent même, à plusieurs reprises, des demandes spontanées d'audience de la part des dirigeants de diverses entreprises, qui souhaitaient « mettre le Parlement au courant des difficultés » qu'ils éprouvaient, afin de demander au besoin l'appui des élus « pour les résoudre » (38).

Cela confirme une certaine évolution de ce contrôle vers une politique de relations publiques des entreprises nationalisées. Les dirigeants de l'Electricité de France furent entendus chaque année par la Sous-Commission de l'Assemblée de 1955 à 1958. Dans une certaine mesure, donc, ce contrôle a consacré l'institutionnalisation des attachés parlementaires dont les entreprises nationalisées disposaient auparavant.

Dans l'élaboration des rapports également, contrôleurs et contrôlés préférèrent les contacts personnels.

Ainsi, M. A. Hugues, premier rapporteur chargé du contrôle de l'E.D.F., déclara-t-il aussi bien avoir étudié la « volumineuse documentation mise à sa disposition », qu'avoir « pris contact » avec de très nombreuses personnes dont les services centraux, les délégations régionales et les organisations locales (39).

(37) A.N., 28 mars 1957, rap. cit., p. 20.

(38) TINGUY, D.P., A.N., 6 mars 1958, p. 1263.

(39) Rapport d'information, A.N., Annexe n° 10.942, J.O., 22 juin 1955, p. 1050.

L'enquête du parlementaire auquel était confiée la rédaction du rapport pouvait se dérouler au sein même de l'entreprise. Elle se limita le plus souvent cependant à l'envoi d'un questionnaire auquel les services compétents de l'E.D.F. apportèrent les réponses demandées.

A titre indicatif, le premier rapport concernant l'E.D.F. fut établi à la suite d'un questionnaire portant :

- 1° Sur les investissements réalisés avant et après la nationalisation;
- 2° Sur les résultats financiers correspondants, entendus aux mêmes dates;
- 3° Sur les tarifs;
- 4° Sur certaines charges financières;
- 5° Sur les charges de personnel;
- 6° Sur la passation des marchés, etc.

Le fonctionnement du contrôle parlementaire ne souleva donc pas les difficultés auxquelles s'attendaient les intéressés, c'est-à-dire les contrôlés et, semble-t-il, quelques contrôleurs. Il fut dépourvu de tout formalisme, mais surtout il prit garde de bien respecter le principe hiérarchique en vigueur au sein des entreprises. Les entretiens auxquels ce contrôle donna lieu se déroulèrent essentiellement avec la direction de l'entreprise.

Mais le fonctionnement des sous-commissions eut une conséquence assez imprévue; le contrôle eut, en effet, pour résultat de changer l'opinion parlementaire à l'égard de cette entreprise, comme, semble-t-il, à l'égard du secteur nationalisé tout entier.

Le fait que les auditions des « gérants » aient lieu hors la présence du public, contribua à faire disparaître la démagogie partisane qui existait antérieurement aussi bien dans le sens d'une critique excessive que dans celui de la défense passionnée. Les rapports donnèrent l'exemple d'une sérénité qu'on ne retrouvait pas dans le contrôle permanent des Assemblées, par voie de questions ou de propositions diverses.

Cela apparut notamment dans l'étude du problème des déficits, qui avait constitué le moment essentiel du renforcement du contrôle (40). « Dans certains cas, les tarifs sont maintenus si bas que le « déficit du compte d'exploitation est très considérable », peut-on lire dans le premier rapport soumis à l'Assemblée Nationale (41), qui précise que l'abus de ce terme de « déficit » « dans les slogans assez « artificieusement répandus dans le public tend à faire croire de « façon un peu trop sommaire que toutes les entreprises publiques « sont en perte » (42).

(40) Cf. *supra*, 1^{re} partie, Titre II, Chapitre V.

(41) A.N., 28 mars 1957, Annexe n° 4.703., p. 50.

(42) P. 61.

Il faut sans doute considérer comme important, au point de vue de l'évolution du contenu de cette notion de contrôle, que les parlementaires aient pu lire ce commentaire d'ailleurs repris dans une partie de la presse : « Cela suffit... à répondre aux campagnes démagogiques qui parlent du déficit du secteur nationalisé comme de la principale critique à adresser à ce secteur et qui se bornent à chiffrer ce déficit en partant du tableau des subventions budgétaires » (43).

Une série de manifestations confirma cette amélioration des relations entre le Parlement et les entreprises nationalisées (44).

Cependant, cet état d'esprit, où l'expérience semblait l'emporter sur les idéologies, ne gagna pas l'ensemble du Parlement de la IV^e République. Pour M. Pellenc, rapporteur général du budget au Conseil de la République, on se bornait à « enregistrer les déficits et à ajuster les subventions », mais aucun effort n'était entrepris « pour renverser la vapeur » (45).

Le rapporteur général ajoutait cette remarque, qui tendrait à faire douter de l'efficacité du travail des sous-commissions comme de celle des autres organismes de contrôle : « tout se passe comme si les gouvernements successifs s'estimaient complètement désarmés vis-à-vis des puissantes entreprises nationales ».

L'examen du contrôle exercé par les Assemblées parlementaires elles-mêmes, de 1946 à 1958, prouve en tous cas qu'il existait entre celles-ci et leurs sous-commissions une différence d'optique apparente.

SOUS-SECTION II

LE CONTROLE EXERCÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE ET LE CONSEIL DE LA RÉPUBLIQUE

Les Assemblées parlementaires de la IV^e République, si elles ont organisé à partir de 1947 une surveillance des entreprises nationales par des organismes spécialisés, n'ont pas pour autant abandonné les

(43) P. 63.

(44) Il est intéressant de relever au J.O., 31 mars 1955, D.P., C.R., p. 1209, cette déclaration de M. ARMENGAUD, sénateur : « J'ai l'honneur d'appartenir à la Commission de contrôle des entreprises nationalisées et chaque fois que j'ai voulu avoir un renseignement aussi bien auprès de Charbonnages de France d'Electricité de France, de Gaz de France, qu'auprès de la Société Nationale des Chemins de Fer français... je l'ai obtenu ; tout a été mis sur la table chaque fois que j'en ai exprimé le désir. »

(45) C.R., Annexe n° 132. Rapport général sur le projet de loi de finances, p. 100.

moyens du contrôle classique qu'offraient les grandes commissions, les questions écrites ou orales, les propositions de loi et surtout la discussion budgétaire. De 1946 à 1958, le principe est demeuré que le Parlement dans son entier devait être l'organisme suprême du contrôle d'entreprises qui sont la propriété de la Nation. Outre les autorisations données pour la réalisation de certaines opérations accomplies par l'Electricité de France (46), les Assemblées ont, chaque année, consacré de nombreux débats au fonctionnement de cette entreprise (47).

Le Parlement s'est montré généralement un contrôleur et critique violent. Certains parlementaires semblent même avoir souhaité une gestion directe des entreprises nationalisées, sans tenir pour très importantes l'autonomie de celles-ci non plus que les prérogatives du pouvoir exécutif.

Les Assemblées ont, certes, essayé d'exercer un arbitrage entre divers intérêts rivaux, ceux des consommateurs, ceux des contribuables, ceux du personnel, mais avec un succès inégal. Mais la surveillance assurée par elles sur la gestion d'une entreprise nationalisée telle que l'Electricité de France, par les moyens du contrôle parlementaire « classique », a été fortement influencée par les questions techniques (§ 1) et par la passion partisane (§ 2). Cette surveillance s'est exercée bien davantage sur les points de détail que sur les problèmes d'ensemble (§ 3).

§ 1. — Le contrôle du Parlement et les problèmes techniques.

A. — POLITIQUE ET TECHNIQUE.

Le Parlement, dans la surveillance de la gestion d'une entreprise nationalisée telle que l'E.D.F. est, en fait, chargé de contrôler l'exercice par des techniciens de pouvoirs qui intéressent directement l'économie nationale.

Or, les relations entre les techniciens et le Parlement ne sont pas toujours ce qu'elles devraient être.

Le technicien ne doit avoir que la responsabilité des moyens d'une politique et il n'a pas à fixer d'objectifs. Ce rôle appartient à l'homme politique. Il n'est aucunement possible d'écarter le politicien au profit de l'expert (48).

(46) *Infra*, Ch. XII.

(47) Cf. « Les problèmes de l'électricité et du gaz devant le Parlement », chronique annuelle de M. G. MALEVILLE, aux *Cahiers de Documentation Juridique*, puis *Cahiers Juridiques de l'électricité et du gaz*.

(48) MEYNAUD, *Revue Française de Science Politique*, VII, n° 1, p. 8.

Ceci exige une certaine collaboration entre celui-ci et celui-là, ce qui n'a pas été parfaitement mené à bien dans le contrôle parlementaire sur l'E.D.F., pas plus que dans celui exercé sur les autres entreprises du secteur national. Les rapports annuels de gestion, qui auraient dû constituer le moyen essentiel d'information pour le Parlement (et pour l'opinion) n'ont jamais suscité beaucoup d'enthousiasme chez les parlementaires, qui n'avaient pas lu ou seulement parcouru une documentation cependant abondante et agréablement présentée. Seuls quelques spécialistes des commissions ont semblé porter attention à ces rapports, ou à ceux que devaient leur fournir contrôleurs d'Etat et Commission de Vérification.

Mais la crainte de la technocratie, de cette ère des organisateurs annoncée par James Burnham, fut si grande que le contrôleur parlementaire ne craignit pas d'affronter les obstacles suscités par les problèmes techniques.

B. — LES CONSÉQUENCES SUR LE CONTROLE PARLEMENTAIRE DE L'ENTREPRISE NATIONALISÉE.

Alors qu'il fixait de manière imparfaite les objectifs que l'entreprise nationalisée devait atteindre, le Parlement a voulu trop souvent se préoccuper du détail des moyens mis en œuvre par cette dernière. Une simple anecdote, sans importance pratique, mais non dépourvue de signification, peut témoigner de cette tendance.

L'Assemblée Nationale s'était saisie d'un différend existant entre l'E.D.F. et la S.N.C.F.; il en résulta « des complications tout à fait « imprévisibles et, de ce fait, il a fallu consacrer plusieurs mois au « règlement d'un problème que des négociations entre les deux « sociétés auraient réglé en quelques heures » (49).

Les exemples d'interventions malencontreuses de cette nature dans le domaine purement technique ne manquent pas.

Certains témoignaient seulement d'un manque d'éléments d'information. Ce fut, par exemple, le cas d'un rapport présenté à l'Assemblée Nationale sur les activités du Commissariat à l'énergie atomique. Certaines unités de mesures fondamentales pour l'appréciation du fonctionnement de cet établissement firent l'objet d'une confusion qui faussait les résultats avancés. Le détail de l'intervention du rapporteur à la tribune de l'Assemblée expliquait aisément les origines de cette confusion.

« Fabriquons-nous aujourd'hui du plutonium ? Nous en fabri-

(49) Cf. ARMAND, « Entreprises nationalisées et entreprises privées », art. cité, p. 436.

« quons à Marcoule et à Saclay, mais en quantités qui ne sont pas
« considérables, puisque la pile EL2, dite Aubergine, n'en fabrique
« qu'un gramme par jour — *si l'on en croit les informations qui sont*
« *publiées dans toutes les revues et dans tous les journaux...* » (50).

Mais nombre d'interventions ne reconnaissaient pas aussi clairement qu'elles ne s'appuyaient pas sur une information sérieuse et objective.

Le problème du choix de la meilleure source d'énergie pour l'Electricité de France — énergie d'origine thermique ou énergie d'origine hydraulique — fournit un exemple significatif. Le désaccord entre les techniciens eux-mêmes sur cette question importante doit de toute évidence être réglé par le Parlement et le Gouvernement.

Il y a, à cela, une raison impérieuse : ce choix décide de l'indépendance énergétique du pays; c'est un problème que seul l'Etat doit résoudre, car, seul, il dispose de tous les moyens d'appréciation nécessaires. Mais le Parlement doit, à tout le moins, se prononcer sur des bases d'information objectives.

Lorsque le Conseil de la République se saisit du problème, en 1950, il apparaît que ces bases faisaient défaut. Un rapport avait été établi par la commission des Finances du Conseil. Celle-ci démontra, par une comparaison entre le prix de revient du kilowatt-heure thermique et celui du kilowatt heure hydraulique, que le premier était d'un coût bien inférieur. Malheureusement, le prix du charbon retenu pour établir ce bilan n'était payé que par une seule centrale en France, celle de Lourches, qui achetait aux Charbonnages de France des déchets de charbon à un prix fort avantageux pour elle. Le prix réel du charbon n'était pas alors de 2.170 francs la tonne, comme l'affirmait la commission, mais de 3.150 francs (51). La différence est sensible et changeait évidemment les résultats des calculs.

On conçoit dès lors l'irritation que pouvaient provoquer chez certains dirigeants d'entreprises nationales ces interventions dans le domaine purement technique. Si les hommes politiques n'ont pas à être des techniciens et si les techniciens n'ont pas à bénéficier du pouvoir de décision (52), les premiers devraient rechercher l'information nécessaire, plutôt que se cantonner dans une méfiance systématique.

L'opinion des techniciens sur le contrôle parlementaire paraît fort bien résumée par cette remarque du président des Charbonnages de France : « S'il est légitime que le Parlement se préoccupe de la
« manière dont les entreprises nationales réalisent les objectifs

(50) Cf. J.O., D.P., A.N., 28 février 1958, p. 1096.

(51) J.O., D.P., C.R., 31 mai 1950, p. 1407.

(52) MEYNAUD, *loc. cit.*, p. 10.

« d'ensemble qui leur sont assignés par la loi, qu'il examine l'incidence de leur action sur les finances et l'économie du pays, il est certes, de mauvaise méthode qu'il prétende apprécier les problèmes pratiques de leur gestion, que l'exécutif — responsable politiquement devant lui — contrôle déjà par ailleurs ».

En réalité, le dernier exemple que nous avons cité prouve également que les parlementaires n'ont pas su écarter les jugements partisans de leur contrôle sur la gestion des entreprises nationalisées.

§ 2. — Le contrôle parlementaire et la politique.

Le contrôle des Assemblées sur la gestion de l'Electricité de France a été marqué, surtout au cours des années 1947-1953, comme nous l'avons signalé (53), par l'influence du facteur partisan.

A. — LES ATTITUDES RESPECTIVES DES DEUX ASSEMBLÉES.

1° Pour certains observateurs (54), l'attitude des deux assemblées a différé sur ce point. Ils estiment que l'Assemblée Nationale, sans doute à cause de son élection au suffrage direct et de son orientation générale plus favorable à la démocratie sociale, a toujours manifesté moins d'hostilité envers les entreprises nationales que ne l'a fait le Conseil de la République. A l'appui de cette opinion, nous pouvons citer le cas de ce sénateur critiquant comme trop « belles » et trop coûteuses des photographies publiées par l'Electricité de France, la Compagnie Nationale du Rhône et la S.N.C.F., sans dire un seul mot sur les ouvrages d'art qu'elles reproduisaient.

2° En réalité, il est quelquefois difficile de maintenir cette distinction.

Si M. Pellenc, sénateur, affirmait que les entreprises nationalisées régnaient « en suzeraines sur nos diverses activités sans qu'aucune autorité puisse intervenir pour limiter leur appétit » (55), M. de Tinguy, député, écrivait que le parlementaire était placé par rapport aux dirigeants des entreprises nationales dans la situation du suzerain sur son vassal (56).

Cette interprétation, en apparence contradictoire, des positions respectives du Parlement et de l'entreprise nationalisée, avait au

(53) Cf. 1^{re} partie, Titre II, Ch. V.

(54) Cf. MALEVILLE : « Les problèmes de l'électricité et du gaz devant le Parlement », *Cahiers juridiques de l'électricité et du gaz*, n° 17, p. 462.

(55) J.O., D.P., C.R., 24 janvier 1950, p. 100.

(56) *Revue politique des Idées et des Institutions*, art. cit., p. 482.

moins un point commun, qui mérite de retenir l'attention : celui d'une commune référence aux institutions de la féodalité. Ceci témoignait d'une prise de position analogue, chez deux parlementaires qui, dans chacune des deux Assemblées, faisaient autorité dans ce domaine du contrôle du secteur nationalisé.

Enfin, la proposition de loi déposée sur le bureau de l'Assemblée Nationale, le 6 février 1958, par MM. Paquet, Pebellier et Lainé, sur le contrôle des « entreprises publiques nationales et autres organismes à capital d'Etat », nous conduit également à éliminer toute distinction entre le contrôle exercé par l'Assemblée Nationale et celui assuré par le Conseil de la République. Cette proposition, qui demandait l'installation de contrôleurs d'Etat dans toutes les entreprises nationalisées, y compris celles du secteur concurrentiel, et l'octroi d'un droit de veto (dénommé droit de visa) à ces fonctionnaires, témoignait d'une hostilité de principe à l'égard des entreprises nationalisées, aussi grande que celle manifestée par certains sénateurs.

B. — L'INFLUENCE DE LA POLITIQUE DANS L'EXERCICE DU CONTROLE PARLEMENTAIRE.

Il est difficile d'attendre d'assemblées politiques un contrôle totalement objectif. Elles considèrent très souvent l'entreprise nationalisée comme un « budgétivore », échappant à toute surveillance véritable. Le rapporteur général de la commission des Finances du Conseil de la République a pu déclarer, par exemple, que « les dirigeants des sociétés nationales qui ne sont ni stimulés par la recherche du profit, ni retenus par la crainte de la faillite comme un industriel privé, ne sont pas davantage soumis aux règles très strictes imposées aux fonctionnaires de l'Etat ».

Ayant ainsi posé l'indépendance des entreprises nationales comme un postulat, les parlementaires en tiraient la conséquence suivante : chaque décision des organes de gestion d'une entreprise nationalisée était soumise à des interventions incessantes, qui se manifestaient principalement de deux façons :

1° Le Parlement tendait à influencer la politique du personnel des entreprises nationales ; pour discrète qu'elle fût, cette tendance du contrôle parlementaire n'en était pas moins difficilement contestable.

2° Les groupes de pression agissaient auprès des organismes parlementaires pour les conduire à défendre certains intérêts privés intéressés par les activités des entreprises nationalisées.

Mais ces sollicitations n'étaient pas les seules ; d'autres provenaient aussi des électeurs. Cela amena les Assemblées à préférer les inter-

ventions de détail aux débats sur la politique d'ensemble des entreprises nationalisées, celles-là étant d'un intérêt électoral supérieur à ceux-ci.

§ 3. — Le contrôle parlementaire axé sur les questions de détail.

Dans le contrôle des entreprises nationales, les pouvoirs dont « disposaient les commissaires aux armées de la I^{re} République » ont été utilisés pour dénoncer « les abus de la prime de chat des « garde-barrières ». Cette image de M. Louis Armand (57) illustre bien la tendance des Assemblées à se soucier surtout des questions de détail.

A. — STATISTIQUE DES QUESTIONS PARLEMENTAIRES SUR LA GESTION DE L'E.D.F.

Au cours de la période allant du 1^{er} juillet 1952 au 1^{er} juillet 1957, deux cent dix questions écrites furent déposées au Parlement, concernant la seule Electricité de France. Le détail de ces questions s'établit comme suit :

5 concernaient la composition du conseil d'administration, 27 le grand équipement, 9 l'électrification rurale, 9 des questions de travaux, 4 les marchés de fournitures et de travaux, 33 les tarifs de vente, 22 les résultats financiers de l'exploitation; 13 concernaient l'exploitation elle-même, 4 les effectifs du personnel, 41 le statut et la gestion de ce personnel, 5 la gestion des œuvres sociales, 8 les sociétés filiales, 6 des questions immobilières, 4 des problèmes fiscaux, 7 l'indemnisation des actionnaires anciens; 13 enfin se rapportaient à des matières « diverses ».

B. — ANALYSE DE CES QUESTIONS.

Cette énumération fait apparaître quelques préoccupations d'ordre général, mais elle montre la prépondérance des soucis de détail.

1^o Certaines questions permettaient au contrôle parlementaire de remonter du particulier au général et, ainsi, de juger la gestion de l'entreprise. C'était, par exemple, la question de M. Paquet sur l'application des décrets du 11 mai 1953 (58), ou la question de M. Tourné, demandant :

(57) *Loc. cit.*, p. 427.

(58) Question n° 8.338, 2 juillet 1953.

1. Le nombre de barrages construits au cours d'une période donnée;
 2. Comment les travaux de construction de ces barrages avaient été financés;
 3. Combien de barrages seraient construits dans les cinq années à venir;
 4. Comment ces nouveaux aménagements seraient financés (59).
- Mais les questions de ce type demeuraient l'exception.

2° Les sujets mineurs étaient plus fréquemment soulevés par les parlementaires. Le contrôle perdait ainsi une part de son utilité.

Lorsque le ministre était interrogé sur le point de savoir si les dirigeants de l'Electricité de France du secteur de Saint-Dizier n'avaient pas outrepassé leurs droits en traitant les usagers de leur secteur différemment des usagers des autres secteurs (60), on peut supposer qu'une lettre aux services intéressés eût été plus profitable.

En faisant du Parlement un tribunal d'appel pour toute décision des organes dirigeants de l'entreprise nationalisée, les parlementaires affaiblissaient leur contrôle.

Ils renforçaient, en effet, la tendance des ministres à ne pas répondre. Ces refus de réponse, que le secrétaire général de l'Assemblée Nationale qualifie d'« abus de taille » (61) étaient fréquents dans ce domaine. Cela tenait à la nature même des questions posées, comme le prouve l'exemple suivant.

Une question écrite du 7 octobre 1952 demandait quels étaient dans les entreprises nationalisées :

1° Le nombre des postes rémunérés annuellement

- a) de 1 million de fr. à 1.500.000 fr.,
- b) de 1.500.000 fr. à 2 millions de fr.,
- c) de 2 millions à 2.500.000 fr.,
- d) au-dessus de 2.500.000 fr.

2° Les avantages en nature : résidence, voitures, etc.

Le ministre n'ayant pas répondu, la question fut transformée en question orale (62).

Le refus de réponse tenait probablement à cette constatation fort simple : ou bien on étudiait le problème des rémunérations du secteur national dans le cadre des rémunérations du secteur public

(59) Question n° 17.890, 5 août 1955.

(60) N° 6.289, 27 octobre 1955.

(61) Emile BLAMONT : « Les conditions du contrôle parlementaire », *Revue du Droit public*, 1950, n° 2, p. 391.

(62) Réponse au J.O., D.P., A.N., 7 février 1953, p. 1019.

en général, et la question devait faire l'objet d'un débat de politique générale; ou bien on n'y attachait qu'un simple intérêt électoral, mais cela détournait le contrôle parlementaire de son but véritable.

Les déficiences du contrôle exercé par les Assemblées elles-mêmes expliquent donc largement son déclin. Or, les sous-commissions ont su, partiellement, remédier à deux au moins des défauts que nous avons constatés ici; elles sont rarement intervenues dans le domaine technique; elles ont tenté une véritable surveillance d'ensemble de la gestion de chaque entreprise nationalisée. Aussi est-il souhaitable que soit tirée la leçon de cette expérience. Si la discussion des objectifs d'ensemble assignés aux entreprises doit faire l'objet de débats généraux par les Assemblées, il apparaît nécessaire que le contrôle de celles-là relève désormais des seules commissions spécialisées prévues par l'ordonnance du 17 novembre 1958.

L'exemple de l'Electricité de France prouve, en tout cas, que le contrôle *a posteriori* de cette entreprise nationalisée a dépendu essentiellement, au cours des dix années 1948-1958, de l'action conjuguée des sous-commissions parlementaires et de la Commission de vérification des comptes.

CHAPITRE XII

LE CONTROLE « A PRIORI »

Le contrôle *a priori* des décisions prises par l'Electricité de France entraîne, comme nous l'avons noté, une véritable cogestion. Deux autorités sont, en droit et en fait, les coauteurs de ces décisions : l'organe de gestion de l'entreprise, d'une part, l'organe de contrôle, d'autre part.

Comme le contrôle *a posteriori*, le contrôle *a priori* peut être exercé de façon épisodique ou de façon permanente.

Les commissions des marchés et des opérations immobilières interviennent seulement lorsqu'elles doivent approuver un acte déterminé (*Section I*). Le commissaire du Gouvernement et le chef de la mission de contrôle assurent une surveillance constante, mais depuis la loi du 3 avril 1955, ils n'exercent leur droit de contrôle préalable que de manière indirecte (*Section II*).

SECTION I

LES CONTROLES « A PRIORI » ÉPISODIQUES

Depuis 1948 et 1949, une série de commissions ont été chargées d'autoriser certains actes passés par l'Electricité de France. Le législateur n'a pas retenu l'objection qu'opposaient certains à l'établissement de contrôles préalables; l'autonomie des entreprises

nationalisées a dû céder le pas devant la nécessité de sauvegarder l'intérêt général (§ 1). Les opérations immobilières, d'une part (§ 2), et les marchés de travaux et de fournitures, d'autre part (§ 3), ont été pour cela soumis à des autorisations accordées par des organismes spécialisés.

§ 1. — Justification des contrôles « a priori ».

A. — LE CONTROLE DES OPÉRATIONS IMMOBILIÈRES.

Les raisons qui ont amené le législateur à soumettre les opérations immobilières de l'Electricité de France et des autres entreprises nationales à un contrôle spécial, sont simples.

La politique immobilière suivie en France depuis 1946 est certainement l'élément déterminant. On a craint que les moyens considérables dont disposent les entreprises nationales ne leur permettent de désorganiser le marché immobilier.

Mais, à bien des égards, la situation qui leur est faite n'est pas originale; les particuliers qui veulent construire un immeuble doivent auparavant solliciter un nombre considérable d'autorisations administratives; la procédure de contrôle imposée aux entreprises nationales n'est donc pas autre chose qu'une extension, sous une forme différente, des usages courants.

B. — LE CONTROLE DES MARCHÉS.

Les mobiles qui ont amené le Gouvernement à établir un contrôle spécial des marchés des entreprises nationalisées à monopole sont plus complexes.

1° Le législateur voulait d'abord assurer une parfaite honnêteté des opérations accomplies par l'entreprise nationale, garantir l'intérêt de celle-ci contre les malversations de ses gérants ou simplement contre une ignorance des formalités nécessaires.

La Commission de Vérification avait ainsi déploré que de nombreux marchés de génie civil aient été confiés à des entrepreneurs sans marchés préalables, ou sans appel à la concurrence (1). Elle avait constaté que des marchés avaient été parfois passés sans comprendre ni devis précis, ni conditions de prix arrêtés.

L'Electricité de France, par exemple, en acceptant de rembourser les dépenses de chantiers, majorées de coefficients forfaitaires pour

(1) Cf. II^e Rapport, p. 24.

frais généraux et bénéfiques, avait assumé tous les risques des travaux, et dégagé la responsabilité des entrepreneurs.

Il fallait donc entourer les conclusions des marchés des entreprises nationalisées d'un certain formalisme, qui, sans atteindre à celui des marchés de l'Etat, garantirait plus efficacement l'intérêt général (2).

2° Mais il y avait un autre mobile aussi évident, quand bien même il n'était pas aussi perceptible dans la pratique.

Une entreprise nationale, comme l'Electricité de France, a des relations commerciales essentiellement avec les entreprises capitalistes. En outre, la majeure partie de son personnel de direction a été recrutée dans le secteur privé. De cette double constatation, découle une double crainte :

a) Il faut garantir l'Etat contre toute collusion possible entre le gérant de l'entreprise nationalisée et les grandes entreprises privées.

Les commissions parlementaires se sont montrées sensibles devant certains départs d'agents retraités d'un grand service public vers des établissements avec lesquels ils passaient auparavant des marchés. « De tels faits ne cachent sans doute aucune faute contre la probité; « ils n'en sont pas moins étrangers aux traditions françaises et celles-ci « ont raison » (3).

b) L'Etat doit aussi, et en sens inverse, prendre garde à ce que les relations conservées par les gérants de l'entreprise nationalisée dans les entreprises privées n'aient quelque effet sur la gestion de celle-là (4).

Ces deux problèmes sont une des conséquences normales de l'organisation actuelle de l'économie française qui consiste à faire vivre en collaboration des entreprises nationalisées et capitalistes. L'Etat doit craindre qu'une entente de l'industrie privée et de l'industrie nationale ne s'établisse, au détriment de l'intérêt général.

On peut seulement noter que la politique gouvernementale sur ce second point manque pour le moins de continuité, puisque, en 1953, le législateur a introduit les intérêts capitalistes dans les conseils d'administration, sans avoir aucunement la certitude que les hommes ainsi appelés sauront changer de mentalité, oublier la perspective du profit et apprendre celle de l'intérêt général (5).

(2) Cf. CHENOT : « Les entreprises nationalisées », *op. cit.*, pp. 113-114 : « Un « strict contrôle des marchés est une nécessité de l'intérêt public. »

(3) CHENOT : « Les entreprises nationalisées », *op. cit.*, p. 116.

(4) Cf. « Compte rendu du III^e Congrès international de l'Economie collective ». Intervention de M. le professeur LASSERRE, *Annales de l'économie collective*, janvier-avril 1958, p. 94.

(5) Intervention du professeur LASSERRE, *loc. cit.*, pp. 95-96.

3° Un troisième motif à l'établissement d'un contrôle des marchés existait enfin : il fallait garantir l'Etat et l'entreprise nationalisée contre une entente des entreprises privées.

Mais sur ce point, le législateur ne semble pas avoir trouvé l'arme nécessaire et la Commission de Vérification des Comptes pouvait encore constater dans son troisième rapport que « l'appel à la concurrence (par l'Electricité de France) était rendu inefficace par les « accords entre fournisseurs » (6).

Les deux premiers points évoqués sont donc pratiquement les seuls qui aient motivé l'établissement d'un contrôle des marchés passés par l'E.D.F. et par les autres établissements publics de caractère industriel et commercial.

§ 2. — Le contrôle des opérations immobilières.

La surveillance des opérations immobilières est extrêmement complexe. Il y a, en réalité, deux contrôles parallèles.

A. — ORGANISATION.

Lorsqu'elle veut acheter, louer ou faire construire un immeuble, l'Electricité de France doit d'abord provoquer l'avis d'un des services extérieurs du ministère des Finances, le service des Domaines. Ensuite, seulement, le projet est soumis à la commission de contrôle compétente, soit par le ministre de l'Industrie, soit par le préfet.

Dans tous les départements, sauf celui de la Seine, fonctionne une commission départementale de contrôle présidée par le préfet. Auprès de la présidence du Conseil, se trouve une commission centrale, que préside un conseiller d'Etat. Leurs compétences respectives dépendent de la valeur des opérations envisagées (7). Mais, comme nous l'avons noté, celles-là ne sont pas établies *ne varietur*.

(6) Cf. Rapport cité, p. 9. La Commission ajoutait : « C'est un point sur lequel pourra porter utilement l'action des pouvoirs publics, lorsque auront été promulgués les textes, actuellement en préparation, sur les ententes professionnelles. »

(7)

OPÉRATIONS	COMMISSION CENTRALE	COMMISSION DÉPARTEMENTALE
Baux, accords amiables de locations	750.000 fr.	de 150.000 fr. à 750.000 fr.
Acquisitions amiables d'immeubles	10.000.000 fr.	de 750.000 fr. à 10.000.000 fr.
Acquisitions par voie d'expropriation	3.000.000 fr.	de 500.000 fr. à 3.000.000 fr.

Une affaire située en deçà des taux de compétence de la Commission centrale peut donc être examinée par elle à la demande des autorités de tutelle; lorsqu'une opération doit faire l'objet d'une déclaration d'utilité publique, la commission centrale est toujours compétente, quel qu'en soit le montant.

B. — PROCÉDURE.

Le service local des Domaines, consulté le premier, ne doit être mis en présence que d'un simple projet, sur lequel il n'y a aucun engagement de la part du service consultant.

Les commissions compétentes sont ensuite saisies de dossiers comportant obligatoirement l'indication de l'utilisation projetée ou le programme de l'aménagement envisagé sur l'immeuble, bâti ou non bâti, à louer ou à acheter.

Elles sont saisies par la direction du Gaz et de l'Electricité au ministère de l'Industrie ou par l'arrondissement minéralogique, quand l'affaire ressortit à la commission départementale.

Elles examinent chaque affaire avant que l'entreprise ait conclu un engagement quelconque avec les propriétaires et, en tout cas, avant qu'aucun acte de location ou d'acquisition amiable n'ait été signé, comme avant toute ordonnance d'expropriation.

Au cas d'accord amiable entre l'entreprise et son cocontractant, l'avis de la commission de contrôle ne peut être donné qu'après que celui-ci se soit engagé par un acte unilatéral sur le prix demandé.

Le législateur admet qu'il y ait exceptionnellement une promesse de vente entre l'entreprise et le cocontractant, mais uniquement sous la condition suspensive de l'autorisation de la commission.

Dans la réalité, cette exception tend à devenir la règle (8). L'organisme de contrôle n'est pas pour autant placé devant le fait accompli, mais le particulier qui traite avec l'Electricité de France a moins l'impression de s'engager seul devant une commission lointaine et irresponsable.

Le service compétent de l'Electricité de France doit fournir aux commissions toutes les pièces justificatives nécessaires. Mais il doit aussi, préalablement, solliciter les avis ou autorisations de divers services administratifs, qu'un particulier devrait également demander, le cas échéant.

La combinaison de ces deux gammes de contrôles, ceux qui sont propres au caractère nationalisé d'un des cocontractants et ceux du

(8) Voir l'exemple de l'aménagement de Roselend, *infra*, Chap. XIV.

droit commun, fait que, dans les cas extrêmes, il ne faut pas moins de huit avis différents (9).

Le contrôle aboutit à la délivrance par la commission compétente de l'autorisation ou du refus de réaliser l'opération projetée. La commission a le pouvoir d'apprécier l'opportunité de cette opération. (Les diverses commissions reçoivent, en outre, la mission de s'assurer à titre permanent du bon usage des biens immobiliers d'E.D.F. Elles remplissent cette mission par l'intermédiaire du service des Domaines) (10).

C. — SANCTIONS.

Lorsque les commissions ont donné leur avis sur l'opération projetée, et que celui-ci est défavorable, seule une décision conjointe du ministre des Finances et du ministre de tutelle peut passer outre. Plusieurs dispositions ont été prises pour s'assurer du respect de cette règle.

Le chef de la mission de contrôle d'Electricité de France ne peut donner son accord à un projet d'opération immobilière qui ne satisferait pas aux conditions du décret de 1949.

Le service des Domaines est seul habilité à passer les actes d'acquisition ou de location, et les actes signés par lui doivent obligatoirement comprendre en annexe l'avis favorable des commissions de contrôle ou la décision interministérielle en tenant lieu.

Le conservateur des hypothèques ne peut transcrire les actes d'acquisition souscrits pour l'Electricité de France sans que ces actes

(9) 1° L'avis du Service des Domaines prévu par les articles 2 et 3 du décret du 5 juin 1940 ; cet avis doit porter sur le choix des emplacements et constructions, ainsi que sur les possibilités d'utilisation d'immeubles domaniaux déjà existants ; 2° l'avis du Préfet sur l'opportunité du projet : pour les dossiers soumis à la Commission centrale, le Préfet peut, s'il le juge à propos, recueillir l'avis de la Commission départementale ; 3° l'autorisation prévue par la loi du 1^{er} septembre 1948 si l'opération porte sur des immeubles susceptibles de servir à l'habitation ; 4° l'avis du Service départemental de l'urbanisme, si la commune intéressée a un plan d'aménagement ; 5° l'avis du Conseil Général des Bâtiments de France ; 6° L'avis du Chef des Services Agricoles compétent si l'opération concerne des terrains cultivés ou l'ayant été au cours des dix dernières années ; 7° l'avis des Services du Tourisme, notamment si les immeubles visés sont situés dans une localité de caractère touristique ; 8° enfin, si l'opération envisagée a un aspect social, tel que l'installation d'une colonie de vacances, l'avis du secrétariat d'Etat à l'Enseignement technique, à la Jeunesse et aux Sports.

(10) Pour être complet, il faut rappeler le contrôle technique des programmes de construction pour le personnel, assuré par le Service départemental du ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme. Le ministre approuve tous les programmes en la matière (Arrêté du 10 juillet 1952, art. 1^{er}) et des conditions de prix et de surface sont imposées.

aient été visés par le directeur des Domaines constatant qu'ils ont satisfait au contrôle (11).

La volonté très nette du législateur de faire en sorte que l'organe de contrôle ne soit jamais placé devant le fait accompli, fait de cette procédure l'une des plus enchevêtrées de toutes celles auxquelles donne lieu le fonctionnement de l'Electricité de France.

D. — LES RÉSULTATS PRATIQUES.

Le contrôle ainsi organisé évite que, par une surenchère exagérée, les entreprises nationalisées ne désorganisent totalement le marché immobilier; en ce sens, l'objectif poursuivi par le législateur est certainement atteint.

Sur le plan matériel, malgré la complexité de la procédure, la commission centrale a le très grand mérite d'accomplir sa tâche avec une assez grande rapidité. Ses avis sont généralement donnés, pour les opérations intéressant l'Electricité de France, dans un délai de huit à dix jours. Sur ce point, le seul inconvénient résulte d'une mauvaise coordination avec la commission des Marchés. Lorsque celle-ci doit, à son tour, autoriser une opération déjà approuvée par la commission des opérations immobilières, les délais sont sensiblement augmentés.

L'efficacité du contrôle immobilier est variable.

Le procédé des seuils de compétence permet de trouver bien des échappatoires. Si la limite minimum est de trois millions, le service intéressé trouve aisément la possibilité d'acheter à deux millions neuf cent mille francs et d'échapper ainsi à la commission.

Dans la pratique, l'intervention des commissions départementales se fait plus lourdement sentir que celle de la commission centrale. Les premières aiment, en effet, à pouvoir donner des avis sur l'opportunité des décisions, ainsi que la loi leur en reconnaît le droit. Les points de litige les plus fréquents sont ceux où le contrôle immobilier se superpose au contrôle technique du ministère de la Reconstruction. Les achats de logement pour le personnel d'exploitation deviennent rapidement impossibles. Il faut construire là où un logement aurait pu être acheté ou loué.

La raison est à chercher dans la psychologie du vendeur. Celui-ci tient beaucoup au secret de l'opération. Il ne trouve dans une vente ou une location conclue avec l'E.D.F. qu'un seul avantage, celui de la solvabilité de son cocontractant. Mais il n'apprécie guère les interventions de plusieurs personnes, plus ou moins influentes dans la vie locale, dans ses propres affaires.

(11) Loi n° 50-928 du 8 août 1950, art. 51, J.O., 12 août.

C'est là le défaut majeur de ce type de contrôle qui ignore trop le partenaire de l'entreprise nationalisée dans l'opération. Cet élément est plus sensible que les inévitables difficultés tenant à l'attitude parfois hostile de tel membre d'une commission départementale envers l'entreprise intéressée.

Il reste que la complexité de ce contrôle immobilier est telle que l'on peut se demander à bon droit s'il n'aurait pas pu être assuré dans d'aussi bonnes conditions par le service des Domaines. Celui-ci est un des plus anciens services administratifs. Par ses fonctions quotidiennes dans le domaine des évaluations immobilières, ses contacts organiques avec l'administration de l'Enregistrement, il semble aussi apte à assurer le contrôle que les commissions consultatives.

§ 3. — Le contrôle des marchés.

Depuis le 29 mars 1949, date de l'arrêté portant nomination des membres de la commission des Marchés de l'Electricité de France, peu de modifications ont été apportées à cet organe de contrôle.

Cette commission a eu le même président pendant près de dix ans (12). Cet élément est essentiel. Il est peu de points où la personnalité du contrôleur se soit fait aussi efficacement sentir.

A. — ORGANISATION.

Sans atteindre à la complexité de la surveillance immobilière, le contrôle des marchés conclus par l'Electricité de France est cependant assuré par plusieurs organismes, que nous rappellerons brièvement :

1° Ce sont d'abord *la commission d'études des Marchés et le groupe permanent d'études des Marchés*.

La première est composée de plusieurs hauts fonctionnaires, d'un représentant des entreprises nationalisées dépendant du ministère de l'Industrie (ce qui est le cas de l'E.D.F.) et d'un représentant des industriels « choisi parmi les membres des professions traitant habituellement avec les administrations publiques et les entreprises « nationalisées » (13).

Le principe des groupes permanents d'études a été posé par un des décrets du 11 mai 1953 (14) ; un arrêté du 18 janvier 1955 (15)

(12) M. RIVALLAND, Président de Chambre à la Cour des comptes.

(13) Décret 48-1428 du 16 septembre 1948.

(14) Le décret 53-408.

(15) J.O., 21 janvier 1955, p. 812.

a fixé la composition du groupe institué auprès du ministère des Affaires Economiques pour l'étude des marchés passés par les administrations, les établissements publics ou entreprises nationales.

L'Electricité de France possède un représentant dans cet organisme qui a été constitué sur le modèle de celui qui fonctionnait déjà auprès du ministère des Affaires Economiques et qui était chargé d'étudier la rationalisation des commandes textiles des administrations, des établissements publics et entreprises nationales.

2° *Une commission des Marchés* est spécialement chargée du contrôle de l'Electricité de France. Sa composition a été fixée par un décret du 18 septembre 1948 (cf. *supra*, chapitre VII). Les entreprises nationales, autres qu'E.D.F., représentées à cette commission sont la S.N.C.F. et les Charbonnages de France. Le onzième commissaire, désigné par les Chambres de Commerce, est un représentant des entrepreneurs, pour les marchés de génie civil, ou le directeur de l'office du gros matériel électrique, pour les marchés de matériel.

Les fonctions de rapporteurs auprès de la commission sont assurées par les ingénieurs ou ingénieurs en chef des Ponts et Chaussées et les ingénieurs ou ingénieurs en chefs des Mines, relevant de la direction du Gaz et de l'Electricité au ministère de l'Industrie.

3° *La commission consultative supérieure des prix des Marchés*, dont nous avons indiqué plus haut la composition (16) complète cette organisation.

B. — COMPÉTENCE.

1° La commission d'études et le groupe permanent d'études des marchés ont pour objectif de rationaliser les marchés passés, notamment, par les diverses entreprises nationales.

La commission d'études des Marchés a une compétence générale sur les marchés « de l'Etat, des collectivités locales, des établissements publics, des sociétés nationales et des sociétés d'économie mixte ». Elle est chargée d'assurer la régularité des marchés, d'éviter la concurrence des divers services entre eux et d'étudier la répercussion de ces marchés sur les divers secteurs de l'économie nationale.

Le groupe permanent a été institué pour rationaliser les commandes et en définir les spécifications dans un domaine déterminé : celui des marchés de fourniture de combustibles minéraux solides et liquides. Aux décisions prises par ce groupe, seul le ministre de l'Industrie, après consultation du ministre des Affaires Economiques, peut passer outre.

(16) Cf. I^{re} partie, Titre II, Chapitre VII.

2° La commission des Marchés de l'Electricité de France doit d'abord fixer le cadre dans lequel les marchés de l'établissement devront être passés. Son autorisation est nécessaire à la réalisation de certaines opérations : passation ou révision de marchés de travaux et de fournitures, et parfois de marchés immobiliers.

Un arrêté du 2 juillet 1955 (17) a fixé les seuils de compétence de la commission des Marchés.

Il faut distinguer entre les opérations réalisées par la direction de l'Équipement de l'E.D.F. et celles, d'importance financière moindre, de la direction de l'Exploitation.

Les marchés d'équipement égaux ou supérieurs à 250 millions de francs doivent être soumis à l'avis préalable de la commission, ainsi que les marchés à passer par la direction de l'exploitation, dont le montant atteint ou dépasse 100 millions. Pour les achats d'immeubles qui exigent à la fois l'avis de la commission des marchés et celui de la commission centrale de contrôle des opérations immobilières, les opérations d'un montant égal ou supérieur à trente millions de francs donnent, seules, compétence à la commission des Marchés.

Même si l'on néglige l'intervention possible, en certains cas, de la commission d'études et du groupe permanent d'études, les marchés passés par l'Electricité de France sont, en fait, soumis à un quadruple contrôle :

a) Au premier stade, la commission des Marchés doit donner son autorisation.

b) Celle-ci obtenue, le marché est visé par le chef de la mission de contrôle : au-delà d'un minimum fixé à 20 millions de francs (sauf s'il s'agit d'un acte d'engagement d'un montant inférieur mais qui ait pour effet de lancer une opération d'un montant supérieur) le visa est indispensable.

c) Enfin, lorsque le montant du marché est supérieur aux limites résultant de la réglementation en vigueur ou anormalement élevé par rapport aux prix couramment pratiqués ou par rapport aux besoins à satisfaire, la Commission consultative supérieure doit formuler un avis. Cet avis est rendu exécutoire par l'approbation du ministre des Finances.

d) La Commission de Vérification des Comptes est enfin étroitement associée à cette procédure de contrôle. Elle a, par exemple, tenu à vérifier un certain nombre de marchés dont le montant était inférieur au seuil de compétence de la Commission consultative (18).

(17) J.O. du 9 juillet.

(18) Cf. III^e Rapport, p. 9.

C. — LE FONCTIONNEMENT DU CONTRÔLE DES MARCHÉS.

L'appréciation portée à l'origine par la Commission de Vérification conserve aujourd'hui toute sa valeur.

« Sans porter, pour l'instant, un jugement sur l'efficacité des « commissions spéciales qui présentent, à coup sûr, de grands « avantages mais qui peuvent avoir des inconvénients au double point « de vue de la rapidité dans la passation des contrats et de la respon- « sabilité des chefs d'entreprises, la commission note avec satisfaction « la manière dont elles sont composées, et tout particulièrement les « liaisons établies dans leur sein entre les entreprises ayant à traiter « avec les mêmes entrepreneurs de travaux et les mêmes four- « nisseurs » (19).

Deux points doivent, en effet, être distingués :

1° Le contrôle des marchés a été conçu, dans une certaine mesure, comme un moyen de coordination des activités du secteur public. C'est un point souvent négligé par les commentateurs. Il s'agit d'éviter que l'entreprise nationale n'ait du marché auquel elle s'adresse, qu'une connaissance fragmentaire.

Les résultats dépendent autant du contrôle des marchés que de la politique de surveillance des ententes professionnelles.

Nous pouvons considérer le décret n° 53-409 du 11 mai 1953 comme représentatif de cet aspect du contrôle. Ce texte institue des échanges d'informations entre entreprises. Pour permettre de traiter au meilleur prix, la Direction générale des Prix est chargée d'alerter les services sur l'intérêt d'un échelonnement d'une commande, comme d'informer ceux qui traiteraient à des prix trop élevés des moyens d'amélioration de leur politique commerciale.

2° Le contrôle est plus directement considéré par le législateur comme un moyen de surveiller les activités d'une entreprise nationale déterminée.

Sur ce point, la Commission des Marchés de l'Electricité de France contrôle annuellement une moyenne de quatre cents contrats, qu'elle choisit par voie de tirage au sort.

Mais la Commission n'a pas exercé seulement le contrôle *a priori* que lui accordait le décret de 1948.

Depuis 1950, elle peut examiner les marchés *a posteriori*; et un nouveau règlement intérieur de 1954, élaboré à la suite d'une lettre du ministre de l'Industrie, lui permet d'étendre, dans les conditions et les modalités dont elle est juge, cette vérification *a posteriori*.

(19) Cf. I^{er} Rapport, page 385.

Pour les marchés intéressant la Direction de l'Équipement de l'Électricité de France, au contrôle *a priori* des marchés de travaux et fournitures égaux ou supérieurs à 250 millions, s'ajoute ainsi un examen *a posteriori* des contrats choisis par la Commission parmi ceux d'un montant d'au moins vingt millions. Cet examen est décidé par un comité restreint comportant aux côtés du président de la Commission, le directeur général d'E.D.F. et le directeur de l'Électricité au ministère de l'Industrie, c'est-à-dire le Commissaire du Gouvernement. La même procédure d'examen *a posteriori* existe également pour les marchés de la Direction de l'Exploitation compris entre 75 et 100 millions (20) et évoqués selon le même système que pour l'équipement.

Pour les avenants, sont sujets à un compte rendu *a posteriori* ceux qui intéressent des marchés déjà soumis à la Commission, mais qui n'entrent pas dans sa compétence de contrôle *a priori* en tant qu'avenants.

Enfin, tous les contrats amiables passés pour une opération immobilière dont le total atteint 250 millions sont également vérifiés par la Commission, *a posteriori*.

De 1948 à 1958, l'action de la Commission des Marchés de l'E.D.F. ne paraît pas avoir entraîné de retards dans la conclusion des opérations.

Lorsqu'une convention lui est soumise, la Commission peut prendre trois positions différentes. Elle peut autoriser le marché, l'accepter avec des recommandations que l'entreprise s'efforce de faire admettre par le constructeur privé; mais elle peut aussi accepter avec des réserves, ce qui n'est pas sans causer quelques difficultés. Cela semble cependant assez rare.

La Commission des Marchés surveille également le déroulement de la procédure de l'appel d'offres. Exceptionnellement, elle peut accepter un marché de gré à gré si les conditions techniques l'exigent.

L'utilité de son intervention provient dans une large mesure de ce qu'elle se déroule dans un domaine où les innovations techniques continuelles empêchent toute comparaison d'une affaire à l'autre, où, par conséquent, les pouvoirs publics pourraient difficilement appliquer une politique de surveillance des prix sans le secours d'un organisme spécialisé.

Depuis sa création, la Commission a donné toute satisfaction, ainsi qu'il ressort des rapports de la Commission de Vérification; celle-ci estime que l'E.D.F. a obtenu de meilleurs prix de ses cocontractants, peut-être parce que le contrôle des marchés apparaissait à ceux-ci

(20) Cent millions étant le seuil de compétence du contrôle *a priori*. Cf. ci-dessus.

comme une menace possible. La Commission de Vérification confond dans une même approbation la direction de l'E.D.F. et la Commission des Marchés : « Des progrès sensibles ont été réalisés, grâce aux efforts de la direction générale, appuyée par la Commission consultative des marchés » (21).

Mais les heureux résultats obtenus par ce contrôle tiennent beaucoup aux hommes qui le mettent en œuvre. Si la surveillance des marchés ne se traduit pas par un retard apporté à leur conclusion, cela tient essentiellement à la personne du président de la Commission. C'est l'application à un point particulier de cette conclusion de la Commission de Vérification : « Ce résultat est dû... à l'action des Commissions... qui, notamment en raison de la personnalité de leurs présidents, constituent des organismes indépendants dont l'autorité s'est utilement affirmée au cours des dernières années » (22).

Tout peut donc être remis en cause par le renouvellement du personnel chargé du contrôle.

Tout sera peut-être remis en cause par la création de la Commission consultative supérieure des Prix des Marchés. Celle-ci peut avoir pour seul résultat de rendre le contrôle plus « dur », sans que l'Etat y trouve un avantage quelconque, puisque le directeur des Prix siège déjà à la Commission des Marchés, où il est le représentant le plus actif de la puissance publique.

En l'état actuel, on peut craindre que la Commission des Marchés, c'est-à-dire le contrôleur inférieur, ait tendance à renforcer sa surveillance et à accroître les inconvénients du contrôle *a priori*, de peur de mécontenter le contrôleur supérieur, qui est cependant assez peu au fait des problèmes pratiques.

Il est aujourd'hui encore difficile d'apprécier le fonctionnement de cette Commission consultative supérieure des Prix des Marchés, de création trop récente. Elle sera sans doute amenée à trancher d'abord les différends entre l'Electricité de France et sa Commission des Marchés. Il se peut qu'ensuite elle tende à imposer sa propre opinion, en vertu de l'autorité que lui confère son titre d'organisme interministériel.

(21) Cf. III^e Rapport, p. 9.

(22) IV^e Rapport, p. 323.

SECTION II

LE CONTROLE « A PRIORI » PERMANENT

Pendant deux années, entre le décret du 11 mai 1953 et la loi du 3 avril 1955, les deux fonctionnaires chargés de surveiller la gestion de l'Electricité de France de manière permanente, au nom du ministère des Finances et des Affaires Economiques pour l'un et du ministère de l'Industrie pour l'autre, ont été munis d'un droit de veto. Cela leur conférait un véritable pouvoir de contrôle *a priori*, c'est-à-dire de cogestion, comme nous l'avons analysé plus haut.

Depuis 1955, ce contrôle *a priori* a disparu; mais le Gouvernement n'a pas pour autant perdu le droit de demander, par l'intermédiaire de l'un de ses deux contrôleurs permanents, une nouvelle délibération sur un sujet. Il suffit d'imaginer qu'une nouvelle source d'énergie soit découverte et que le conseil d'administration de l'E.D.F. prenne à cet égard une décision non conforme avec la politique générale de l'Exécutif. Il est évident que le Commissaire du Gouvernement ou le chef de la mission de contrôle serait conduit à demander un nouvel examen de l'affaire.

Aussi bien considérons-nous le contrôle exercé par le chef de la mission de contrôle économique et financier, et le Commissaire du Gouvernement, comme relevant du même principe que le contrôle *a priori*.

A la différence des Commissions des Marchés et des opérations immobilières, ce contrôle est exercé de manière permanente.

Deux fonctionnaires différents et indépendants l'un de l'autre exercent cette surveillance (§ 1). Leurs compétences réciproques sont des plus étendues (§ 2), mais elles sont restées dans la pratique en deçà de ce qui était prévu par les textes (§ 3).

§ 1. — Organisation du contrôle « *a priori* » permanent.

En 1953, certains commentateurs, du fait de l'imprécision des textes, ont cru que trois organismes étaient désormais chargés du contrôle permanent, et munis d'un droit de veto. « Désormais, au sein des « sociétés nationales, trois personnages disposeront d'un droit de veto : « le Commissaire du Gouvernement, le contrôleur d'Etat, le chef de « la mission de contrôle » (23).

(23) Cf. J.O., D.P., A.N., 19 mai 1953 ; Intervention de M. GAZIER, p. 2761.

En fait, depuis l'arrêté du 2 février 1948, qui nommait un Commissaire du Gouvernement et un Commissaire suppléant pour représenter l'Etat auprès de l'Electricité de France, alors qu'un contrôleur d'Etat était déjà en fonction auparavant, deux contrôles permanents coexistent.

A. — LE CONTRÔLE D'ETAT ÉCONOMIQUE ET FINANCIER.

Le contrôle d'Etat est un corps spécialisé, qui relevait jusqu'au 4 février 1959 de la direction de la coordination économique et des entreprises nationales au Secrétariat d'Etat aux Affaires économiques. Cette direction ayant été supprimée, il dépend seulement désormais de la troisième sous-direction de la direction du Budget au ministère des Finances (le neuvième bureau de celle-là est, en effet, compétent pour le contrôle et l'approbation des états de prévisions de recettes et de dépenses des entreprises nationales « en liaison avec les missions « de contrôle économique et financier et les contrôleurs d'Etat ») (24), et de la Direction du Trésor.

Un décret de 1957 (25) a fixé le statut particulier des contrôleurs d'Etat. Leur nomination résulte d'un arrêté conjoint du ministre chargé des Affaires Economiques, du ministre des Finances et du ministre chargé du Budget. Ils sont choisis parmi les fonctionnaires des principales administrations; ce sont le plus souvent des magistrats de la Cour des Comptes, des Inspecteurs des Finances, des fonctionnaires de l'Administration Centrale des ministères des Finances et des Affaires Economiques, des Ingénieurs des Mines, etc.

Aucune disposition de la loi du 8 avril 1946 ne prévoyait l'organisation du Contrôle d'Etat économique et financier à l'Electricité de France. Celle-là a été assurée par des textes ultérieurs.

Après avoir été confiée à un contrôleur d'Etat, c'est à une mission de contrôle économique et financier qu'a été remise la surveillance de l'établissement. Un arrêté interministériel du 29 octobre 1952 (26), pris en application du décret du 12 août 1950, par le ministre des Finances et les secrétaires d'Etat au Budget et aux Affaires Economiques, a créé une mission de contrôle auprès de l'Electricité de France.

Cet arrêté a nommé le chef de la mission et un membre de celle-ci. Des arrêtés du 28 septembre 1953 et du 23 juin 1955 (27), ont confirmé

(24) Cf. BESSE : « Finances publiques », *Les Cours de Droit*, 1953-1954, II, p. 403.

(25) Décret n° 57-114 du 5 février 1957, J.O., 6 février 1957, p. 1478.

(26) J.O., 30 octobre.

(27) Respectivement J.O., 29 septembre 1953 et 29 juin 1955.

la nomination du chef de la mission. Celui-ci, un Inspecteur général des Finances, est donc chargé du contrôle de l'Electricité de France depuis plusieurs années; nous retrouvons cet élément, dont nous avons signalé l'importance, celui de la durée dans les fonctions de contrôleur ou de contrôlé.

L'organisation actuelle de la mission de contrôle économique et financier, telle qu'elle ressort de l'arrêté du 23 juin 1955 est la suivante : outre le chef de la mission, elle comprend deux membres qui sont l'un et l'autre contrôleurs d'Etat (28).

B. — LE COMMISSAIRE DU GOUVERNEMENT.

Un arrêté du 2 février 1948 a nommé le directeur de l'Electricité au ministère de la Production Industrielle, Commissaire du Gouvernement « pour représenter l'Etat auprès d'Electricité de France ».

Par une décision interministérielle du 12 octobre 1950, le Commissariat du Gouvernement auprès de l'Electricité de France fut organisé ainsi : aux côtés du Commissaire, se trouvent un Commissaire suppléant et un adjoint chargé d'assister, en tant que représentant du premier, au conseil d'administration de l'entreprise.

Le poste de Commissaire du Gouvernement a été occupé par deux personnes seulement depuis 1948; cette unique modification était la conséquence du changement de titulaire à la direction du Gaz et de l'Electricité du ministère de l'Industrie.

Depuis l'arrêté du 7 novembre 1951 (29) qui le nommait, le même Commissaire du Gouvernement est resté en fonctions. Celles-ci manquant de base légale, ainsi que nous l'avons noté, un arrêté du 13 mai 1953 fut pris en application du décret du 11 mai qui donnait au Commissariat du Gouvernement un caractère officiel. Mais cela n'entraîna aucune modification de personnes.

§ 2. — Les compétences respectives des deux contrôleurs.

A. — LES PROBLÈMES POSÉS PAR LE DUALISME DU CONTRÔLE :

Ce double contrôle permanent manque de bases légales. Il n'était nullement prévu par le texte de 1946. C'est pour mettre un terme aux contestations portant sur la légalité de l'institution que le décret du 11 mai 1953 a donné une consécration officielle au Commissaire

(28) La mission est chargée simultanément du contrôle de l'E.D.F. et de celui du Gaz de France.

(29) J.O. du 9 novembre.

du Gouvernement. L'exposé des motifs du décret le souligne expressément. Mais l'abrogation de ce texte par la loi du 3 avril 1955 a pour conséquence de supprimer cette mention officielle de l'existence du Commissaire.

Mais il n'apparaît pas qu'il ait été dans les intentions du législateur de supprimer le poste de Commissaire.

La seule mesure positive prise, en application de la loi du 3 avril 1955 (loi Gazier) a été de réorganiser le contrôle économique et financier; le législateur n'a pas pour autant modifié l'organisation antérieure :

Un Commissaire du Gouvernement et une mission de contrôle exercent donc « un contrôle technique, économique et financier » sur l'Electricité de France.

On peut s'interroger sur les raisons de ce dualisme.

Deux motifs nous paraissent devoir être évoqués pour justifier son maintien.

1° La confusion des fonctions est impossible pour une raison matérielle; cela demanderait un travail considérable au contrôleur unique;

2° Cette confusion risquerait d'aboutir à un conflit entre le contrôleur et le contrôlé, en l'espèce le directeur général de l'E.D.F. A ce conflit il n'y aurait que deux solutions : ou bien le contrôleur deviendrait le véritable détenteur du pouvoir de décision; ou bien le contrôle serait purement fictif.

Peut-être faut-il invoquer d'autres motifs :

a) Les pouvoirs publics semblent redouter une trop grande bienveillance du Commissaire du Gouvernement pour les directeurs de l'entreprise. Nul n'ignore que les deux rôles sont généralement tenus par des techniciens de même formation; le Gouvernement craint peut-être que le contrôleur ne laisse trop d'autonomie à un contrôlé issu de la même grande école, parfois de la même promotion. Cela seul suffit à installer un second contrôleur aux côtés du représentant du ministère de tutelle.

b) Les services des divers ministères ont parfois tendance à s'ignorer, voire à s'opposer. Les services compétents du ministère chargé de la tutelle technique et du ministère des Finances n'envisagent pas le contrôle de l'entreprise nationalisée de la même façon. Les premiers ont toujours essayé d'éviter que le ministre des Finances ne devienne la véritable autorité de tutelle. Les conditions dans lesquelles furent pris les décrets du 11 mai 1953 le prouvent.

Si certains commentateurs ont alors mis l'accent sur le droit de

veto accordé au contrôleur d'Etat, ils ont trop négligé les conditions d'exercice de ce droit : celui-ci ne pouvait être opposé que par l'intermédiaire du Commissaire du Gouvernement.

B. — LES DEMANDES DE RÉFORME :

Quelques critiques ont été élevées contre cette organisation.

Le rapporteur pour avis de la Commission des Finances du Conseil de la République déclarait ainsi en 1954 : « M. le ministre des Finances, j'ai indiqué, dans mon rapport, qu'aucun contrôle n'était plus mal fait que ceux qui dépendent de votre ministère... et que cela n'est certainement pas fait pour nous donner une confiance illimitée dans la tutelle du ministère des Finances » (30). En conséquence, il était suggéré que le Commissaire du Gouvernement eût une position prééminente.

M. Morizot, dont nous avons décrit la position à l'égard des contrôles exercés par l'Etat sur l'entreprise nationalisée (31), estimait que, faute d'une coordination à l'échelon ministériel, les deux contrôles pouvaient aboutir à une lutte de forces dont souffriraient et l'entreprise et le contrôle lui-même. Devant des exigences contraires, devant des oppositions « inspirées plus par des vues « maison » que « par une réelle pensée gouvernementale » (32), l'entreprise courait le risque de perdre toute autonomie, mais, à l'inverse, les deux contrôles pouvaient parfaitement s'annihiler l'un, l'autre.

Cependant, ces critiques n'ont pas été admises par le législateur. Celui-ci estime que les fonctions à remplir par les deux ministères chargés du contrôle sont trop différentes pour être confondues. Le rôle du ministère technique est d'animation ; c'est sur sa proposition que sont nommés les dirigeants et très évidemment le contrôle technique qu'il assure a tendance à participer de plus près à la gestion. Au contraire, le contrôle économique et financier se trouve plus à l'écart de ces préoccupations.

Faute d'un ministère unique, chargé de la tutelle de toutes les entreprises nationales, selon le modèle adopté en Italie, aucun service gouvernemental ne peut jouer le rôle de chef de file dans l'agencement des contrôles.

C'est pourquoi deux contrôles s'exercent parallèlement et indépendamment l'un de l'autre, à ce point qu'on a pu dire qu'il n'y avait pas un, mais deux ministres de tutelle. La surveillance technique est ainsi

(30) J.O., D.P., C.R., 9 juillet 1954, p. 1246.

(31) Cf. *supra*, Chapitre VII.

(32) « Nationalisation ou étatisation », *Association de cadres dirigeants de l'industrie*, n° 70, p. 206.

séparée de celle de la gestion, mais la plus ou moins grande étanchéité des cloisons mises entre les deux dépend uniquement de la personne des deux contrôleurs.

C. — LE PARTAGE DES ATTRIBUTIONS :

1° Le chef de la mission de contrôle et le Commissaire du Gouvernement assistent aux réunions du conseil d'administration de l'E.D.F., ainsi qu'à celles de nombreuses commissions de travail intérieures de l'entreprise;

2° Ils sont également membres de droit de certains organismes de contrôle *a priori*. Ils siègent ainsi à la Commission des Marchés, en vertu de l'article 1^{er} du décret du 18 septembre 1948, ainsi qu'à celui des Comités du Fonds de développement économique et social compétent pour les programmes d'équipement de l'Electricité de France;

3° La loi du 6 janvier 1948, modifiée en 1950, pose que le chef de la mission de contrôle et le représentant du ministre auquel ressortit l'activité technique de l'entreprise (c'est-à-dire le Commissaire du Gouvernement) assistent avec voix consultative aux délibérations de la section et de l'assemblée plénière de la Commission de Vérification;

4° Chacun des deux contrôleurs permanents a enfin des attributions propres :

a) Le chef de la mission de contrôle fait partie de la Commission consultative supérieure des prix des marchés. La Commission des Investissements, aujourd'hui Conseil de Direction du Fonds de Développement économique et social, peut lui déléguer ses pouvoirs de visa des marchés (33).

b) Si le contrôleur d'Etat et le Commissaire du Gouvernement participent l'un et l'autre aux travaux de l'une des Commissions du Plan, la Commission de l'Energie, qui établit notamment les programmes de l'E.D.F. (34), c'est le Commissaire du Gouvernement qui préside cette Commission. Depuis 1952, le ministère dont dépend le Commissaire, c'est-à-dire le ministère de tutelle, s'occupe de l'établissement des prévisions du plan pour l'entreprise.

§ 3. — Le fonctionnement du contrôle « *a priori* » permanent.

1° Le Commissaire du Gouvernement et la mission de contrôle économique et financier ont réussi à coordonner leurs activités.

(33) Arrêté du 12 novembre 1948.

(34) Cf. *infra*, Chapitre XIII.

La rédaction de l'article 4 du décret n° 53-413 du 11 mai 1953 pouvait amener à poser le problème de cette coordination des deux contrôles en des termes délicats; il semblait, en effet, que les deux ministres intéressés, des Finances et de l'Industrie, pouvaient arriver à contrarier leurs actions réciproques.

Il n'en a rien été.

Le fait que le chef de la mission de contrôle ait à rendre compte au ministre de « tutelle », tout autant qu'aux ministres des Finances, du Budget et des Affaires Economiques, n'a pas pour autant transformé le Commissaire du Gouvernement en une « simple boîte aux lettres » (35).

Que le décret qui instaurait les missions de contrôle n'ait pas porté la signature du ministre de tutelle, cette omission n'a pas pour autant transformé le représentant de celui-ci, le Commissaire du Gouvernement, en « fragile roseau » comme semblait le craindre M. Morizot (36).

2° Les activités des deux contrôleurs, Commissaire du Gouvernement et chef de la mission de contrôle, sont restées largement en deçà des textes.

Le droit de veto qui leur était reconnu a été à l'origine de la réaction parlementaire exprimée par la loi du 3 avril 1955 (37).

Or, le veto n'a jamais été opposé à aucune décision du conseil d'administration de l'Electricité de France. Cette augmentation des pouvoirs des corps de contrôle a été plus spectaculaire que réelle.

Le cas du droit de veto constitue certainement le meilleur exemple de cette substitution de relations de confiance réciproque à l'arsenal de méfiance du contrôle officiel.

Dans la vie de l'entreprise, en effet, les contrôles permanents du Commissaire du Gouvernement et de la mission de contrôle se traduisent surtout par une demande constante de documentation; ils obligent l'établissement contrôlé à pratiquer la politique de la « maison de verre », tant réclamée par les censeurs des nationalisations en 1947-1948. Les renseignements recueillis sont utilisés dans les rapports officiels des contrôleurs.

Ceux-ci ont pu, dans une certaine mesure, être non seulement les informateurs de leurs supérieurs hiérarchiques, c'est-à-dire principalement les ministres des Finances et de l'Industrie, mais aussi les avocats de l'entreprise auprès de ces ministres. Cela tient à une raison simple; si les titulaires des portefeuilles ministériels ont changé fré-

(35) Les termes sont ceux de la *Revue Française de l'Energie*, n° 42, p. 276.

(36) Art. cit., p. 206.

(37) Cf. *supra*, Chapitre VII.

quemment, entre 1946 et 1959, il n'en a pas été de même pour les contrôleurs permanents. Ceux-ci ont pu ainsi, parfois, modifier le jugement d'un ministre, récemment entré en fonctions, et que ses positions politiques antérieures conduisaient à surveiller les activités des entreprises nationales avec quelque partialité.

Cette attitude des contrôleurs ne signifie certes pas qu'ils cessent d'être les défenseurs de l'intérêt général au conseil d'administration de l'entreprise, où leur présence n'est certainement pas muette. Elle prouve seulement l'importance du facteur humain dans le développement des relations de contrôleur à contrôlé.

CHAPITRE XIII

LES INTERVENTIONS DE L'ETAT DANS LA GESTION DE L'ELECTRICITE DE FRANCE

Du contrôle *a posteriori* au contrôle *a priori*, le rôle du contrôleur change à ce point de degré que nous avons pu conclure qu'il changeait aussi de nature. Dans le premier cas, il y a vérification d'un acte, dans le second il y a cogestion.

Mais en certains domaines considérés comme essentiels, l'intervention de l'Etat se fait plus directe encore. L'entreprise n'a plus aucune part à la décision prise; elle la subit comme une manifestation de l'autorité de l'Etat. C'est l'Etat seul qui décide.

A. — LES CAUSES DE CES INTERVENTIONS :

Ces interventions directes sont la conséquence du dilemme que nous avons observé à l'origine même de la nationalisation. Si le principe de la nationalisation industrialisée postule l'autonomie de l'entreprise, la direction de l'économie au moyen du Plan suppose une action directe de l'Etat.

Lorsqu'il s'agit du secteur industriel nationalisé, l'Etat préfère utiliser des moyens plus efficaces que la persuasion pour assurer la réalisation du Plan.

B. — L'IMPORTANCE DE CES INTERVENTIONS POUR L'ENTREPRISE :

Cette intervention est souvent ignorée des commentateurs qui réservent le qualificatif de contrôle aux seules actions sur la gestion quotidienne de l'entreprise. Mais cette interprétation restrictive nous semble erronée en droit et en fait.

En droit, nous l'avons noté, l'intervention dans le domaine des salaires est qualifiée de « contrôle » par le décret du 9 août 1953.

En fait, il est impossible d'isoler l'intervention de l'Etat sur les salaires, les investissements et les prix de l'entreprise nationalisée des contrôles au sens strict. L'exemple de l'Electricité de France est particulièrement significatif à cet endroit.

La double détermination des salaires et des tarifs de vente par l'Etat place dans une très large mesure le pouvoir de décision hors de l'entreprise. Une partie des produits consommés par l'E.D.F. ayant leurs prix fixés par le Gouvernement (cas du charbon utilisé dans les usines thermiques et de l'énergie achetée à la Compagnie Nationale du Rhône), il apparaît que le budget d'Electricité de France est déterminé en quasi-totalité pour les recettes et en grande partie pour les dépenses par l'Etat.

Dans les prévisions de dépenses et de recettes d'exploitation pour l'année 1958, le total des produits de l'activité principale est estimé à 360,8 *milliards* de francs; les ventes d'énergie aux tiers, dont le montant dépend de la fixation du tarif par l'Etat, doivent être de 337,2 *milliards*.

Dans les mêmes estimations, sur un total de charges attendu de 342,6 *milliards*, les achats d'énergie et les combustibles consommés doivent représenter un total de 102,5 *milliards* et les frais de personnel et taxes y afférentes 82,5 *milliards*. Si l'on néglige les impôts, ce sont donc 185 *milliards* de dépenses sur un total de 342 qui dépendent de l'intervention autoritaire de l'Etat.

C. — LES MODALITÉS DE CES INTERVENTIONS :

Les interventions de l'Etat dans la gestion de l'entreprise peuvent aller de l'approbation de certains actes à la décision pure et simple par la puissance publique elle-même.

Les décisions financières les plus importantes doivent être approuvées par les ministres compétents; c'est un contrôle de tutelle exercé par le pouvoir central lui-même (*Section I*).

Certaines de ces décisions, qui fixent les rémunérations du personnel de l'entreprise, après avoir été prises jadis sous réserve de

l'approbation du ministre de tutelle, sont maintenant prises en fait, sinon en droit, par le chef du Gouvernement (*Section II*).

Le statut d' « établissement public concessionnaire » reconnu à l'E.D.F. fait que sur certains points le droit des concessions a été maintenu, moyennant quelques aménagements : l'Etat décide ainsi lui-même des tarifs de vente (*Section III*).

Enfin, la détermination des investissements appartient à la puissance publique seule (*Section IV*).

SECTION I

L'APPROBATION DE CERTAINES DÉCISIONS FINANCIÈRES

Pour certains actes importants pour la vie de l'entreprise et pour l'économie du pays, le pouvoir d'approbation de l'autorité de tutelle n'est pas délégué à un contrôleur subalterne.

C'est l'autorité de tutelle elle-même qui exerce ce pouvoir.

Le ministre de l'Industrie et le ministre des Finances, séparément ou conjointement, doivent ainsi approuver certains actes. Ce sont essentiellement les états de prévisions, les bilans et les comptes de résultats (§ 1). Ce sont aussi les emprunts (§ 2).

§ 1. — L'approbation des états de prévisions et des bilans.

Le pouvoir d'approbation des ministres a évolué sensiblement de la loi de nationalisation de 1946 à 1958. Dans l'état actuel, ce pouvoir ne semble pas avoir entraîné de diminution réelle de l'autonomie de l'entreprise.

A. — L'ÉVOLUTION DE LA RÈGLE DE DROIT :

1° L'article 20 de la loi du 8 avril 1946 remettait à un décret, pris sur le rapport des ministres de la Production Industrielle, des Finances, de l'Economie Nationale et de l'Agriculture, la tâche de fixer les conditions dans lesquelles seraient établis les états de prévisions de recettes et de dépenses, les programmes de travaux, les bilans et comptes de résultats.

2° Cela sembla trop peu précis à la Commission de Vérification des Comptes. Elle posa, dans son premier rapport (1), que les inter-

(1) P. 385.

ventions ministérielles pour approbation ne devaient pas être limitées aux actes les plus importants, aux seules décisions susceptibles de répercussion sur l'économie nationale, c'est-à-dire aux programmes, au bilan et aux comptes, mais aussi aux emprunts à long terme, à la fixation des prix de vente pour cas de monopole.

3° Le décret 53.707 du 9 août 1953 fixa les règles suivantes : les décisions financières essentielles ne sont définitives qu'après leur approbation par l'Etat : ce sont les états de prévisions des recettes et dépenses, les bilans et comptes de résultats, les prises ou extensions de participation financière.

B. — LE POUVOIR MINISTÉRIEL D'APPROBATION DANS LES FAITS :

L'état de prévisions préparé par le directeur général et arrêté par le conseil d'administration est soumis à l'approbation des ministres de l'Industrie, des Finances et des Affaires Economiques, au plus tard quinze jours avant l'ouverture de l'exercice.

Pour les participations financières, l'autorisation doit être accordée par décret pris sur rapport des mêmes ministres. Mais il suffit d'un arrêté interministériel pour l'approbation du bilan et des comptes.

L'autorisation des recettes et des dépenses par l'autorité ministérielle est l'élément essentiel de ce contrôle de tutelle.

Mais dans les faits, il s'agit d'un contrôle assez « libéral ». La surveillance permanente du Commissaire du Gouvernement et de la mission de contrôle permettent une information continue des deux ministres intéressés. Cela fait que l'approbation est rapidement obtenue. Comme l'Electricité de France est actuellement une des seules entreprises nationales à ne pas solliciter de subventions, en raison de ses comptes en équilibre, l'accord n'est que plus aisé.

La nature même de l'activité contrôlée enlève d'ailleurs à l'autorité de tutelle une partie de sa liberté d'appréciation.

Une part des prévisions d'E.D.F. dépend, en effet, de la « loi » du doublement en dix ans de la consommation d'énergie électrique, et par là même n'a pas à être contestée. L'approbation ministérielle est ainsi beaucoup plus théorique que réelle. On ne peut trop souligner l'influence du Commissaire du Gouvernement, puisque c'est à lui qu'il incombe en réalité de décider de l'approbation des prévisions à titre de directeur de l'électricité, délégataire de la signature ministérielle.

C. — LA PLACE DU POUVOIR D'APPROBATION DANS LA SUCCESSION DES CONTRÔLES :

L'approbation de l'autorité de tutelle sur les documents qui lui

sont soumis doit être appréciée dans le cadre du contrôle d'ensemble exercé par l'Etat.

Les documents comptables tels que le bilan et les principaux comptes annuels sont, en effet, avant d'être approuvés, l'objet des contrôles *a posteriori* que nous avons examinés.

Ils sont arrêtés par le conseil d'administration après avoir été dressés par les services compétents de l'entreprise. Le conseil les adresse au ministre de la Production Industrielle (ou au secrétaire d'Etat en tenant lieu) chargé de la « tutelle », avant le 30 juin suivant la clôture de l'exercice. Ces documents sont également soumis à l'examen des Commissaires aux Comptes, puis vérifiés par la section de l'Energie de la Commission de Vérification des Comptes. Ils étaient repris par les Sous-Commissions parlementaires pour l'établissement de leurs rapports.

Ils sont en définitive approuvés conjointement par le ministre de tutelle et le ministre des Finances.

§ 2. — L'autorisation des emprunts.

A. — L'ÉVOLUTION DE LA RÈGLE DE DROIT :

D'après l'article 24 de la loi du 8 avril 1946, l'Electricité de France peut procéder à des emprunts avec l'agrément de la Caisse Nationale de l'Équipement de l'Electricité et du Gaz, dénommée aujourd'hui Caisse Nationale de l'Energie.

L'article 27 de la loi du 8 avril 1946, modifié le 12 août 1948, soumet à l'approbation du ministère des Finances le montant et les modalités des emprunts émis par la Caisse pour les besoins de l'Electricité de France. Un arrêté des ministres des Finances et de l'Industrie fixe le taux des prélèvements à opérer sur les ventes d'énergie électrique pour assurer le service des primes de remboursement.

B. — SON APPLICATION DANS LES FAITS :

Les pouvoirs reconnus aux ministres par les textes sont très étendus. L'autorité de tutelle reçoit, en effet, le droit de « limiter et « d'orienter le développement du crédit des services nationaux de « l'Electricité et du Gaz, afin d'éviter qu'ils ne concurrencent, dans « des conditions trop favorables pour eux, celui d'autres entreprises « publiques... et le crédit de l'Etat » (2).

(2) Cf. MALEVILLE : « L'autorité de l'Etat sur les services nationaux « Electricité de France » et « Gaz de France », C.J.E.G., art. cit., p. 123.

L'attribution des tours pour les emprunts est chose délicate. Le ministre des Finances agit au mieux des intérêts des diverses parties en présence; ainsi la période choisie pour l'émission des divers emprunts de l'Electricité de France est-elle plus ou moins favorable selon les époques.

Cette tutelle ministérielle sur les décisions financières prend tout son sens avec le contrôle exercé par l'Etat sur les investissements et sur les tarifs (3).

SECTION II

LE CONTROLE DE L'ÉTAT SUR LES RÉMUNÉRATIONS DU PERSONNEL DE L'E.D.F.

L'article 47 de la loi du 8 avril 1946 confie à des décrets des ministres du Travail et de la Production Industrielle le soin d'établir le statut du personnel.

Depuis la loi de nationalisation, l'intervention de l'Etat sur la fixation des rémunérations de ce personnel a été sans cesse s'aggravant (§ 1). Cela a entraîné des difficultés dans les relations entre l'Etat et l'entreprise, ainsi que de nombreux mouvements sociaux (§ 2). En 1958, le Gouvernement pose le principe d'une réforme de ce contrôle des salaires, mais les modalités de celle-là restent encore incertaines (§ 3).

§ 1. — Le contrôle des salaires d'après les textes.

Depuis la nationalisation, les textes ont renforcé l'intervention de l'Etat sur la fixation des rémunérations des personnels de l'Electricité de France (comme de celles des salaires de tous les personnels des entreprises nationalisées).

De 1946 à 1953, les prérogatives de la direction de l'entreprise ont été, dans une certaine mesure, sauvegardées (A). Le décret du 9 août 1953 a rendu officielle l'existence de la Commission interministérielle de coordination des salaires, sous le couvert de laquelle le Gouvernement fixe lui-même le taux des salaires (B).

(3) Cf. *infra*, Sections III et IV.

A. — L'ÉVOLUTION DU CONTRÔLE DES SALAIRES DE 1946 A 1953.

1° *Le statut du personnel :*

Un décret du 22 juin 1946, élaboré par le ministre de la Production Industrielle, fixait le « Statut National du Personnel des « Industries Electriques et Gazières ». Le décret, contresigné par le ministre du Travail, fut signé par le président du Conseil, sans que l'avis du ministre des Finances ait été recueilli.

Le statut ainsi déterminé prévoyait que le salaire de base serait fixé par le moyen d'accords *directs* entre la direction et les organisations syndicales.

2° *Les modifications de 1946 :*

Dès le 7 octobre 1946, une loi disposa que le contreseing du ministre des Finances était obligatoire à l'avenir pour tout décret ou arrêté relatif aux rémunérations des agents d'un établissement nationalisé, régis par un statut.

La loi du 23 décembre 1946, relative aux conventions collectives du travail, eut enfin pour effet de suspendre la clause du décret du 22 juin chargeant le directeur général de l'Electricité de France de fixer les salaires de son personnel.

3° *De 1946 à 1953 :*

Pendant ces sept années, des changements en sens différents furent apportés au contrôle des salaires :

a) Dès 1951, le décret du 22 juin 1946 fit l'objet d'une modification importante. Un protocole du 24 mars 1951 entre la direction générale de l'Electricité de France (et celle du Gaz de France) et les organisations syndicales établit une nouvelle grille de salaires, avec modification des coefficients de base des échelles de rémunération et transformation des avancements d'ancienneté. Ce protocole fut passé avec l'accord du ministre de l'Industrie et du Commerce, mais sans autre formalité.

b) Mais les suggestions de la Commission de Vérification allaient dans un sens totalement différent. Dans son premier rapport, en effet (4), la Commission demandait une modification du statut du personnel de l'E.D.F. tendant à réserver de façon définitive aux trois ministres intéressés (de l'Industrie, du Travail et des Finances) le soin de déterminer eux-mêmes le salaire de base. Cette suggestion fut renouvelée à plusieurs reprises, le troisième rapport demandant seule-

(4) P. 378, voir *supra*, Chap. XI, Section I.

ment que les salaires fussent établis par « décisions formelles » du ministre de tutelle et du ministre des Finances (5).

Dès avant 1953, sans qu'aucun texte en ait posé le principe, une Commission interministérielle coordonnait les décisions des divers ministres dans le sens souhaité par la Commission de Vérification.

Ce n'est que le 9 août 1953 que cet organisme de coordination se vit reconnaître une existence officielle.

B. — LE DÉCRET DU 9 AOÛT 1953.

Le décret 53.707 du 9 août 1953 soumit les mesures relatives aux rémunérations du personnel à l'autorisation préalable du ministre de tutelle.

Celui-ci doit se prononcer après avis d'une Commission interministérielle de coordination des salaires présidée par le secrétaire d'Etat aux Affaires Economiques.

L'article 6 du décret pose, dans son alinéa 2, que pour les entreprises à statut (c'est donc le cas de l'E.D.F.) les décisions prises ne deviennent exécutoires qu'après avoir reçu l'approbation du ministre intéressé et du ministre des Finances et des Affaires Economiques.

D'après ces divers textes, donc, le contrôle des salaires n'a subi qu'une évolution limitée : seule la liste des autorités disposant du pouvoir d'approbation pour la fixation des rémunérations a été allongée.

Mais, dans la pratique, c'est l'Etat qui décide seul des rémunérations du personnel.

§ 2. — Le fonctionnement réel du contrôle des salaires.

Déjà, avant 1953, nous l'avons noté, la Commission de coordination des salaires fonctionnait auprès du ministère des Affaires Economiques. C'est à la date de sa création officieuse qu'il faut faire remonter le début des interventions directes de l'Etat sur la fixation des salaires des personnels des entreprises nationalisées.

En fait, le texte de 1953 n'a pas toujours été appliqué et il semble que sa lettre même soit ignorée par le Gouvernement (A). Il reste que le contrôle des salaires se traduit par une diminution sensible des pouvoirs de l'autorité chargée de la gestion de l'entreprise (B).

(5) P. 7.

A. — LES EXCEPTIONS APPORTÉES A L'APPLICATION DU DÉCRET DE 1953 :

1° A deux reprises, en 1955 et 1956, une majoration du salaire national de base fut décidée dans le cadre de la procédure indiquée par le décret du 9 août 1953, c'est-à-dire après consultation de la Commission interministérielle. Mais cette mesure fut complétée par des décisions du directeur général, prises avec l'accord du seul ministre de tutelle.

La Commission de Vérification des Comptes fit la critique de ces dispositions dans son cinquième rapport (6), estimant que les décisions complémentaires prises auraient dû être soumises à la Commission, voire même donner lieu à une révision du statut;

2° Ces exceptions témoignent des difficultés que rencontre la Commission de Coordination.

Celle-ci semble devenir un organe de contrôle purement fictif. Le pouvoir de fixation des salaires des entreprises nationalisées appartient, bien plus, au président du Conseil des ministres lui-même qu'à la Commission. Le résultat de cette évolution est que le contrôle des salaires est envahi par la politique.

B. — LES CONSÉQUENCES DU CONTRÔLE SUR LA VIE DE L'ENTREPRISE.

Le directeur général et le conseil d'administration de l'entreprise sont *pratiquement dépourvus de toute autorité sur les salaires* et traitements de leurs ouvriers, employés et cadres.

Un exemple précis nous permet d'illustrer cette affirmation.

Le 22 février 1957, au lendemain d'une grève de vingt-quatre heures déclenchée par le personnel pour faire aboutir une demande d'augmentation de salaires, le conseil d'administration de l'Electricité de France se réunit et émit le vœu de pouvoir examiner les revendications de ce personnel.

L'ampleur du mouvement de grève ayant ému l'opinion, la presse demanda au ministre de tutelle, en l'occurrence M. Lemaire, secrétaire d'Etat au Commerce et à l'Industrie, quelle position il pensait adopter.

La réunion du conseil d'administration et la réponse du secrétaire d'Etat furent présentées par le journal *Le Monde* (7) de la façon suivante : « Le conseil d'administration de l'Electricité de France, « réuni hier, a émis le vœu de pouvoir examiner les revendications du « personnel. M. Lemaire a déclaré *ne pas être hostile aux contacts* « *entre les directions générales du Gaz et de l'Electricité et leurs* « *agents* ».

(6) P. 206.

(7) Numéro daté des 24-25 février 1957.

Il ressort de cette anecdote que le conseil d'administration doit solliciter l'autorisation du ministre de tutelle pour ouvrir des négociations de salaires avec son propre personnel. Il semble également que le ministre pourrait fort bien refuser cette autorisation.

§ 3. — Les projets de réforme.

L'entreprise contrôlée, tant dans ses organes de direction que dans son personnel, a demandé à plusieurs reprises une modification des règles en vigueur (A).

Les mouvements sociaux du 1^{er} avril 1958 dans le secteur national ont amené le président du Conseil à annoncer une réforme prochaine (B).

A. — LES CRITIQUES :

1^o Lors de l'inauguration du barrage de Fessenheim, le président du conseil d'administration de l'Electricité de France demanda implicitement au Gouvernement de laisser à l'entreprise « quelque liberté » en matière de salaires pour faciliter le recrutement des techniciens et des spécialistes qui commencent à lui faire gravement défaut » (8).

2^o Les représentants syndicaux des diverses catégories de personnels se sont également prononcées unanimement pour une réforme du contrôle des salaires. Ils considèrent que le décret du 9 août 1953 a violé les principes de 1946, et la lutte pour l'abrogation de ce décret est menée au nom de ces principes. Un journal syndical conclut ainsi un article consacré aux motifs des mouvements de grève : « Nationalisation : oui ; étatisation : non » (9).

a) La Commission de Coordination se voit critiquée dans son action.

Le Comité confédéral national de « Force Ouvrière » déclare ainsi le 12 mai 1957 : « Il doit être mis fin au centralisme et à l'étatisme » notamment par la suppression de la Commission de Coordination des salaires... Cette Commission met obstacle à l'évolution des salaires... en s'opposant à la volonté des parties. »

Le secrétaire général de la C.F.T.C., quant à lui, regrette l'efficacité de la Commission interministérielle, « cet organisme formé de technocrates... (qui)... rend pratiquement... impossible tout accord

(8) *L'Usine Nouvelle*, septembre 1957.

(9) Extrait du *Creuset* : « La voix des Cadres », par Gilbert NASSE, 17 octobre 1957.

« sur les salaires entre les organisations syndicales ouvrières et les directions des entreprises publiques et nationalisées ».

b) Le ministre des Finances, qui apparaît comme le « caissier » de l'entreprise, est également l'objet de nombreuses critiques.

Dans une lettre commune adressée aux membres de la Commission de la Production Industrielle de l'Assemblée Nationale, les trois fédérations syndicales, C.G.T., C.F.T.C. et « Cadres », critiquent l'ingérence des « ministères financiers » qui « prive les directeurs généraux de leurs attributs essentiels et les place ainsi dans l'impossibilité d'exercer leurs fonctions ».

Certains craignent, en effet, que l'entreprise nationalisée ne devienne une « annexe du ministère des Finances et des Affaires Economiques, qui (lui) impose ses points de vue et ses méthodes » (10).

c) C'est en fait toute l'intervention de l'Etat dans le domaine des salaires qui est mise en cause. L'une des Fédérations syndicales groupant certains cadres de l'entreprise, s'élevant contre « l'étatisation croissante » de l'entreprise, manifeste « sa volonté d'employer tous les moyens légaux, y compris la grève totale, pour s'opposer aux méthodes illégales et abusives de la puissance publique » (11).

B. — LA RÉFORME ANNONCÉE :

Le contrôle des salaires a abouti au développement des mouvements de grève. Dans une entreprise chargée d'assurer un service public, le principe de continuité du service amène le Gouvernement à prendre des mesures de réquisition. Celles-ci n'ont d'autre résultat que de détériorer le climat social.

Au sein de l'entreprise, l'Etat est considéré comme le patron réel.

Entre le mois de janvier 1950 et le 1^{er} avril 1958, cinq mouvements de grève ont eu lieu. Tous ont eu pour origine l'interdiction faite par le Gouvernement au conseil d'administration et à la direction de conclure un accord avec le personnel.

Les conflits du travail ne trouvent plus leur solution dans une discussion entre le directeur général et le personnel, mais dans l'accord conclu entre le ministre des Finances et le ministre chargé de la tutelle technique. Si cet accord ne peut être obtenu, le président du Conseil est appelé à se prononcer.

A la suite de la grève du 1^{er} avril 1958, celui-ci déclara qu'une réforme était nécessaire : « Il faudra tenter.... de briser la rigidité

(10) NASSE, art. cit.

(11) *Dépêche A.F.P.* du 11 mai 1957.

« actuelle au nom de laquelle les rémunérations de la plupart des
« grandes entreprises nationales sont non seulement liées entre elles,
« mais avec le secteur public... » Et sa conclusion pose le problème
dans toute son ampleur : « Il faut restaurer la responsabilité des
« entreprises nationales dans la fixation de leurs salaires » (12).

SECTION III

LE CONTROLE DES PRIX

L'Electricité de France n'a pas, non plus, la totale responsabilité de ses tarifs. Ceux-ci sont fixés par le Gouvernement lui-même. On peut trouver des motifs impérieux à cette intervention directe (§ 1). Mais, en négligeant l'intérêt de l'entreprise, l'Etat semble ne pas avoir parfaitement garanti le respect de l'intérêt général (§ 2).

§ 1. — Les causes de l'intervention de l'Etat dans la fixation des tarifs.

Deux motifs différents ont amené l'Etat à fixer lui-même les tarifs de l'énergie électrique : le statut d' « établissement public concessionnaire » de l'Electricité de France entraînait des emprunts au droit des concessions (A) ; l'importance du produit vendu empêchait que l'entreprise fût maîtresse de ses prix de vente (B).

A. — LE DROIT DE LA CONCESSION :

Le transport et la distribution de l'électricité sont placés sous le régime de la concession. Les cahiers des charges des concessions fixent les tarifs de vente et stipulent qu'ils varieront en fonction « *d'index économiques électriques* » publiés périodiquement par le ministre de tutelle d'après les prix des charbons, de la main-d'œuvre et des indices de prix.

La publication des index contractuels a été longtemps interrompue. Mais si le Gouvernement décide lui-même des tarifs, c'est en utilisant un procédé analogue.

Les prix sont fixés par arrêtés conjoints des ministres de l'Industrie et des Affaires Economiques; ces arrêtés se caractérisent par la publication de nouveaux index économiques électriques, dont l'application aboutit à des résultats sensiblement inférieurs à ceux qu'aurait entraîné l'usage des anciens index contractuels. Les rapports de ges-

(12) Allocution radiodiffusée, prononcée le 2 avril 1958.

tion de l'Electricité de France évaluent la perte des recettes brutes, pour ce motif, à 164,5 milliards pour les années 1946 à 1952.

Ce procédé de fixation des prix a été considéré par le Conseil d'Etat comme parfaitement régulier (13).

B. — LES CAUSES ÉCONOMIQUES :

Une intervention de l'Etat sur les tarifs de l'électricité est inévitable dans le cadre d'une politique économique d'ensemble. C'est moins le caractère national de l'entreprise que l'importance de son produit qui est pris en considération.

Le Gouvernement a, pendant plusieurs années, imposé à l'Electricité de France des tarifs réduits pour certaines industries dites « protégées », en raison de l'incidence des prix des produits de celles-ci sur l'économie nationale. Il s'agit essentiellement des fabrications de carbure, de chlore, d'azote, de zinc, d'aluminium, de ciment, etc.

§ 2. — Les résultats du contrôle des prix.

Dans la pratique, cette intervention de l'Etat n'a pas donné les résultats escomptés. Elle a été trop sensible à certaines pressions politiques (A) ; la fixation de bas tarifs a entraîné des déficits de gestion (B) sans que l'économie générale en ait véritablement bénéficié (C).

A. — L'INFLUENCE DU FACTEUR POLITIQUE DANS LA FIXATION DES PRIX :

La fixation des tarifs de vente de l'électricité par le Gouvernement est naturellement soumise à l'exercice normal du contrôle parlementaire sur l'action de l'Exécutif. Or les parlementaires ont tendance à considérer une hausse du prix de l'électricité avec le même état d'esprit que s'il s'agissait d'une augmentation d'impôts. Leur attitude est alors commandée par des soucis d'ordre électoral et non par ceux de l'équilibre de la gestion financière de l'Electricité de France.

La situation est la même dans toute démocratie parlementaire. « Aucun ministre n'a eu le courage de venir dire que les tarifs « devaient être augmentés », constate ainsi M. Noël Baker, député aux Communes (14). « Je considère personnellement cela comme

(13) Ass. 25 juin 1948. Société du journal *L'Aurore*, Rec., p. 289.

(14) Intervention au Select Committee sur les entreprises nationalisées.

« un grand danger, car je pense que la pression du Parlement sur
« une industrie nationalisée s'exerce dans le sens du maintien de
« prix trop bas. »

Le danger est d'autant plus grand que les intérêts privés peuvent intervenir avec plus de force que ne le feraient les consommateurs-électeurs ordinaires.

B. — LES CONSÉQUENCES SUR LA GESTION DE L'ENTREPRISE :

1° Dans son cinquième rapport, la Commission de Vérification des Comptes estime que le blocage des index réglementaires à un niveau inférieur à celui qui résulterait du jeu des formules de révision rend malaisé l'équilibre des comptes d'exploitation (15) ;

En d'autres termes, cela signifie que la fixation des prix de vente par l'Etat est à l'origine du déficit ;

2° Le déficit lui-même entraîne la multiplication des contrôles pour deux motifs :

— d'une part, le déficit est la cause d'un appel aux fonds publics qui a le contrôle pour contrepartie ;

— d'autre part, le déficit est en lui-même une source de contrôle, car il continue à signifier pour l'opinion parlementaire que la gestion est mauvaise ;

3° Or, le déficit résultant de la fixation de tarifs trop bas a pour conséquence d'empêcher de juger une gestion. Tout contrôle *a posteriori* porte, en effet, sur les résultats. Or, il devient difficile de déterminer ce qui, dans un compte d'exploitation déficitaire, est le résultat d'une mauvaise administration et ce qui résulte de l'intervention de l'Etat sur les tarifs. Dans cette mesure, le contrôle *a posteriori* perd une grande part de son utilité, car il ne peut entraîner la mise en jeu de la responsabilité des administrateurs dans des conditions normales.

C. — LES CONSÉQUENCES SUR L'ÉCONOMIE DU PAYS :

Cette fixation de bas tarifs a une autre conséquence : dans un pays où coexistent deux formes différentes de gestion industrielle, le déficit de l'entreprise nationale peut défavoriser celle-ci par rapport à l'entreprise capitaliste, sans que l'économie du pays en tire avantage.

En effet, les investissements électriques sont particulièrement lourds. Les besoins de capitaux annuels de l'Electricité de France sont de l'ordre des trois quarts de son chiffre d'affaires. La politique des

(15) P. 208.

bas tarifs, en empêchant l'autofinancement, rend nécessaire un appel plus fréquent au marché financier.

Le Service des études économiques et financières du ministère des Finances a critiqué cette politique en ces termes :

« En contraignant les entreprises nationales à vendre à des prix inférieurs ou voisins du coût moyen d'exploitation, les pouvoirs publics ont dilué la charge de leurs investissements. Ils l'ont répartie sur l'ensemble de la population, au lieu d'y faire participer équitablement les utilisateurs d'énergie ou de moyens de transport.

« Cette solution a, dans le régime actuel, de graves inconvénients économiques et sociaux. Elle aboutit... à fausser le calcul économique des entrepreneurs et des consommateurs, en incitant à des faux emplois et à des gaspillages » (16).

Ainsi posé, le problème de l'intervention de l'Etat sur les tarifs est, depuis 1946, un des thèmes majeurs des discussions entre les pouvoirs publics et l'Electricité de France.

Nous pouvons citer, à titre d'exemple, le procès-verbal de la séance du conseil d'administration de l'E.D.F. du 27 février 1948.

« Ou bien la situation économique et financière du pays évoluera de telle sorte qu'Electricité de France sera mise en mesure de financer ses travaux par le crédit, ou bien, au cas contraire, même en admettant que le prix actuel de l'électricité ne soit pas débordé par de nouvelles hausses, les disponibilités d'énergie électrique retarderont de plus en plus sur le développement des besoins.

« Dans une telle situation, les pouvoirs et responsabilités du conseil d'Electricité de France ne dépassent pas ceux des dirigeants d'une entreprise qui n'est maîtresse ni de ses tarifs, ni de ses crédits, ni de ses travaux, et qui ne dispose pas encore de l'autonomie qui lui a été conférée par la loi. »

SECTION IV

LE CONTROLE DES INVESTISSEMENTS

L'Electricité de France n'est pas non plus, en effet, maîtresse de ses crédits et de ses travaux.

Tous les organes de l'Etat interviennent pour fixer la nature, le montant et le financement des investissements réalisés par l'E.D.F.

Cette intervention des pouvoirs publics se produit à deux moments

(16) Cf. Commentaires sur les comptes provisoires de la Nation, années 1951 et 1952.

différents : d'abord au stade de la détermination des investissements à entreprendre (§ 1), ensuite à celui de la réalisation (§ 2).

§ 1. — La détermination des investissements à entreprendre.

Une demande d'autorisation de travaux neufs est adressée chaque année au Gouvernement par le conseil d'administration de l'Electricité de France sur proposition de son directeur général. Ce document doit mentionner à la fois le montant des autorisations antérieures, avec le stade d'exécution des opérations correspondantes, et l'objet des autorisations sollicitées.

Nous devons distinguer deux étapes : l'élaboration du projet d'investissement (A) et la décision (B).

A. — ELABORATION DU PROJET :

1° *La Commission de l'Energie du Plan.*

Les travaux dont l'E.D.F. propose l'exécution entrent normalement dans le cadre d'un Plan d'équipement et de modernisation. L'autorité compétente, dans le cas présent, est la Commission de l'Energie du Commissariat général au Plan. Cette Commission s'occupe aussi bien des établissements nationalisés que des entreprises privées qui relèvent de sa compétence technique. Ses trois vice-présidents sont en principe les directeurs des Carburants, des Mines et du Gaz-Electricité au ministère de l'Industrie.

Le projet élaboré par les services de l'E.D.F. et l'estimation financière qui l'accompagne sont d'abord examinés par le groupe de travail « Electricité » de la Commission de l'Energie.

Celle-ci reprend ensuite les éléments établis à la suite de cet examen et les consigne dans son rapport général, dans lequel l'électricité n'est qu'une partie. Ses observations sont de caractère technique, en fonction des estimations qu'elle a faites des besoins d'énergie.

Le rapport de la Commission, joint aux autres documents concernant les diverses branches de l'activité nationale, va constituer le document de base du Plan.

2° *Le Conseil de Direction du Fonds de développement économique et social (ex-Commission des Investissements).*

Après son examen par le Commissariat général au Plan, la demande présentée par l'E.D.F. est soumise au Conseil de Direction du Fonds de développement économique et social qui doit, en vertu du décret du 18 octobre 1955 (lequel reprend purement et simplement les termes de l'article 2 du décret du 10 juin 1948, qui fixait les attributions de

la Commission des Investissements, maintenant appelée Conseil de Direction du F.D.E.S.), examiner les « programmes de reconstruction et d'équipement à exécuter par les administrations publiques et les entreprises publiques ».

Ceci traduit un renforcement de l'action du ministre des Finances. Celui-ci préside, en effet, cet organisme auquel siègent, à côté du Commissaire général au Plan, le Gouverneur général de la Banque de France et plusieurs hauts fonctionnaires du ministère des Finances.

3° *Le Parlement.*

L'article 25 de la Constitution du 27 octobre 1946 se bornait à prévoir la consultation du Conseil Economique pour l'élaboration du Plan. L'article 70 de la Constitution du 5 octobre 1958 dispose seulement que « tout plan ou tout projet de loi de programme à caractère économique et social » est soumis pour avis au Conseil Economique et Social.

La pratique de la IV^e République (que nous étudierons seule ici pour les motifs déjà indiqués) avait complété le texte constitutionnel en instituant une intervention des Assemblées. La loi du 17 août 1948 chargea, en effet, le Gouvernement de soumettre le Plan de modernisation et d'équipement au Parlement; l'article 4 de ce texte déclarait :

« Avant le 1^{er} janvier 1949, le Gouvernement prendra les dispositions nécessaires en vue de soumettre à l'avis du Conseil Economique et de l'Assemblée de l'Union Française, et à l'approbation du Parlement, le Plan de modernisation et d'équipement de la métropole et des territoires de l'Union Française, définissant, pour quatre années les objectifs de production à atteindre pour développer la production nationale et assurer l'équilibre de la balance des comptes. »

Si le Plan était ainsi « matière législative par nature », nous devons noter qu'il y eut loin du principe à sa réalisation pratique.

Une seule loi d'approbation d'un Plan de modernisation et d'équipement fut votée, celle du 27 mars 1956. Encore ne comporte-t-elle le texte de ce Plan qu'en annexe. Pour le troisième Plan, en cours de réalisation depuis le début de l'année 1957, le vote parlementaire prévu devait primitivement intervenir avant le 1^{er} mars 1958. Il n'en a rien été. Pour l'avenir, l'ordonnance du 2 janvier 1959 dispose dans son article 1^{er} : « Les plans approuvés par le Parlement, définissant des objectifs à long terme, ne peuvent donner lieu à des engagements de l'Etat que dans les limites déterminées par des autorisations de programme votées. »

B. — LA DÉCISION :

1° C'est au Parlement qu'il appartenait d'autoriser les travaux des entreprises nationalisées.

Déjà, avant la seconde guerre mondiale, les dépenses d'établissement de la S.N.C.F. faisaient annuellement l'objet d'une autorisation du Parlement. Remis en vigueur par la loi du 7 janvier 1948, portant autorisation d'engagement de dépenses et ouverture de crédits prévisionnels au titre des dépenses de reconstruction et d'équipement, ce régime fut étendu aux entreprises nationalisées du secteur de l'Energie (17).

L'article 9 de la loi du 21 mars 1948 assujettit à l'autorisation législative préalable les programmes de premier établissement du Fonds de modernisation et d'équipement, devenu depuis lors le Fonds de développement économique et social (18) ou à l'emprunt. Comme les travaux neufs de l'Electricité de France sont couverts par des ressources de cette nature, le contrôle du Parlement ne connaissait donc pas de limites, en principe.

2° Des limitations successives lui furent cependant apportées.

a) Ce fut d'abord la « débudgétisation » de certains investissements, mesure présentée par le ministre des Finances de l'époque, comme un moyen de faire cesser le « dénigrement systématique des entreprises nationales » que facilitait le système de la budgétisation (19).

De nombreux parlementaires ont vu dans cette initiative gouvernementale un moyen de dessaisir le Parlement du droit d'autorisation que lui reconnaissait la loi de 1948 (20).

b) L'attribution d'un capital propre par une dotation en capital (21), en rendant l'entreprise plus libre dans le financement de ses investissements, aboutit au même résultat.

3° A partir de 1955, le pouvoir de décider des investissements à réaliser appartient en fait presque uniquement à l'Exécutif.

(17) Cf. BARANGÉ : « Les investissements des entreprises nationalisées », *Banque et Bourse*, août-septembre 1948.

(18) Le Fonds, alimenté par le Trésor, fait des avances notamment sous forme de prêts trentenaires à 4,5 %.

(19) J.O., D.P., A.N., 6 novembre 1953, p. 4483.

(20) J.O., D.P., A.N., p. 4022 : M. GAZIER : « Si l'on pense... que le budget « de l'Etat doit définitivement se débarrasser de ces charges (c'est-à-dire le financement des investissements), alors il n'existe plus de plan. Si, dans cette conception, il n'y a plus de plan..., il n'y a plus non plus de nationalisation. » Cf. également, J.O., 13 décembre 1953, pp. 6659 et suiv.

(21) Cf. décret 56-493 du 14 mai 1956.

En application de la loi du 2 avril 1955 sur les pouvoirs spéciaux, un décret-programme du 20 mai 1955, relatif aux réalisations du deuxième Plan d'équipement en matière d'énergie électrique, ouvre une autorisation globale d'engagement pour toute la période couverte par le Plan.

Enfin, au cours de la même année 1955, le rapporteur de la Commission des Affaires Economiques constata devant l'Assemblée Nationale que les prévisions pour la consommation d'électricité en 1960-1961 étaient en fait largement dépassées, mais le Gouvernement modifia seul l'objectif initial (22). L'Electricité de France fut ainsi autorisée au début de 1956 à engager des travaux nouveaux, soit de simples compléments aux opérations prévues par le décret-programme, soit des opérations entièrement nouvelles (23), sans que le Parlement ait eu à intervenir.

§ 2. — L'exécution de l'investissement.

Le principe de l'investissement ayant été décidé, il faut le réaliser : l'Etat intervient à nouveau pour assurer le financement de l'opération (A) et surveiller les déroulements de celle-ci (B).

A. — LE FINANCEMENT.

La direction de l'Equipement de l'Electricité de France dresse annuellement des prévisions pour ses besoins en crédits de l'année suivante, en fonction du programme d'investissement arrêté par l'Etat.

1° Les propositions ainsi élaborées sont transmises au Fonds de développement économique et social. Sur le rapport de l'un des organes internes de celui-ci, dit « Comité IV », le conseil de direction du Fonds prend les décisions imposées par la comparaison entre les demandes et les disponibilités budgétaires.

Des aménagements sont, en effet, indispensables.

2° Lorsque le conseil de direction du Fonds a arrêté sa position, sa décision est communiquée à l'Electricité de France par la direction de l'Electricité au ministère de tutelle.

L'entreprise est invitée à préparer pour l'année considérée l'« état des opérations du plan de modernisation et d'équipement », qui figure en annexe au projet de loi de finances.

3° Sous l'empire de la Constitution de 1946, le Parlement prenait alors connaissance du projet de loi sur le développement des dépenses

(22) 75 milliards de kWh. au lieu de 70.

(23) Cf. Commission de Vérification, V^e Rapport, p. 206.

d'investissements, celles des entreprises nationales figurant sous la rubrique « investissements économiques et sociaux ». Les commissions compétentes étaient saisies pour avis. Après avoir entendu les dirigeants des entreprises intéressées, les sous-commissions de contrôle faisaient connaître leur avis aux Commissions des Finances. Le Parlement était alors amené à voter les crédits de paiement (24).

L'Ordonnance du 2 janvier 1959 prévoit, dans son article 32, que le projet de loi de finances est accompagné d'annexes explicatives faisant connaître l'échelonnement sur les années futures des paiements résultant des autorisations de programme.

B. — LA RÉALISATION DE L'OPÉRATION.

1° Le vote du Parlement est notifié à l'Electricité de France par la direction de l'Electricité, c'est-à-dire, en fait, par le commissaire du Gouvernement auprès de l'entreprise.

Cette notification comporte :

a) L'indication du montant total des investissements dont l'engagement est autorisé;

b) L'indication des moyens de financement prévus : emprunt (25), prêts du Fonds de développement, ressources propres;

c) L'indication des opérations nouvelles que l'E.D.F. peut engager.

2° La réalisation des travaux est l'objet d'une surveillance particulière, exercée par des commissions spécialisées.

Ce sont les Commissions départementales des investissements, dont la création par décret, le 9 août 1953, peut être génératrice de difficultés supplémentaires.

A la succession d'interventions directes des organes supérieurs de l'Etat, au contrôle déjà exercé sur les marchés, s'ajoute, en effet, un nouveau contrôle *a priori*. Un pouvoir de décision est accordé à un organisme local contre des programmes arrêtés à l'échelon national. Sans doute, les travaux de grand équipement échappent-ils à ce contrôle (26). Mais toutes les autres opérations sont soumises à l'arbitrage de ces commissions dont les avis ont un effet suspensif

(24) Des avances peuvent être consenties à l'E.D.F. par le Fonds de développement soit directement, soit par l'intermédiaire de la Caisse de l'Energie. Ces avances sont décidées par arrêtés du ministre des Finances, pris après avis du Commissariat Général au Plan et du Conseil de Direction du Fonds.

(25) Le Parlement peut seul autoriser le ministre des Finances à accorder la garantie de l'Etat aux emprunts émis par l'E.D.F. Ainsi la loi du 7 février 1953 a-t-elle donné son autorisation pour les emprunts contractés en vue de la réalisation du plan de modernisation et d'équipement. Il est évident que le Parlement se préoccupe toujours du montant de tels emprunts lorsqu'il discute des investissements que l'entreprise doit réaliser.

(26) Art. 7 du décret du 9 août 1953.

quand ils sont défavorables. En outre, les Commissions départementales doivent, à l'occasion de la réalisation des ouvrages, attirer l'attention des ministres compétents sur les modalités de réalisation anormalement onéreuses.

On est fondé à se demander dans quelle mesure cette mission ne fait pas double emploi avec celle des Commissions des Marchés et des opérations immobilières.

L'article 5 du décret portant création des Commissions des Investissements prévoit, en effet, que celles-ci doivent informer l'autorité ministérielle de « la réalisation des ouvrages », sans donner d'autres précisions. La Commission départementale des investissements disposant d'un veto sur les opérations de sa compétence qu'elle n'approuve pas, il semble donc que c'est sur les autres travaux et notamment ceux du grand équipement qu'elle doit faire porter son travail d'information. Elle n'est plus alors un organe de contrôle de l'entreprise nationalisée, mais plutôt une commission « contrôlant un « contrôle » déjà existant.

En effet, si le prix d'un marché d'équipement a été jugé trop élevé, la Commission des Marchés a fait des réserves, et la Commission consultative supérieure des prix des marchés a dû intervenir à son tour. Faut-il en déduire que le préfet et la Commission départementale des investissements sont chargés d'approuver le déroulement des contrôles qui fonctionnent déjà à l'échelon national ?

Le « contrôle des investissements » est ainsi l'une des procédures les plus complexes parmi celles qui organisent les relations entre l'Etat et l'Electricité de France. Cela s'explique par la nature des opérations envisagées : celles-ci sont le lieu de rencontre par excellence des deux thèmes contradictoires de la politique des nationalisations.

La nationalisation industrialisée suppose que l'entreprise puisse décider de ses travaux d'équipement, mais la planification donne ce droit à l'Etat.

En pratique, l'E.D.F. n'a de liberté de décision dans cette matière que pour les équipements de faible importance. Le décret-programme de 1955, par exemple, ne comporte nominativement que les opérations hydrauliques essentielles; les petites opérations figurent seulement pour leur montant annuel.

Mais le schéma que nous avons ainsi retracé est, par de nombreux côtés, purement théorique. En fait, des restrictions de crédits peuvent modifier l'exécution du programme prévu; les marchés peuvent être retardés par le blocage des prix.

Aussi, avons-nous jugé utile d'illustrer ce contrôle des investissements à l'aide d'un exemple pratique, qui nous permettra également de montrer l'enchaînement successif des divers contrôles que nous avons décrits.

CHAPITRE XIV

ETUDE D'UN CAS TYPE : LE BARRAGE DE ROSELEND

SECTION UNIQUE

Les travaux d'équipement entrepris par l'Electricité de France sont soumis à tous les contrôles exercés par l'Etat sur cet établissement.

Les contrôles *a posteriori* ne présentent à cet égard que peu d'enseignements. Les contrôles *a priori* et les interventions directes dans la gestion, au contraire, sont ici à ce point développés que cela permet de mesurer l'autonomie réelle de l'entreprise sur un cas essentiel.

Pour étudier la succession de ces mesures de contrôle, nous avons choisi un aménagement hydraulique, celui de Roselend.

Ce choix nous a été dicté pour une raison très simple. De tous les aménagements en cours, au 1^{er} janvier 1958, celui de Roselend est le plus important (1).

(1) Les caractéristiques essentielles de cet aménagement sont les suivantes :

a) Roselend se situe en Savoie.

Les travaux intéressent l'Isère et divers affluents et sous-affluents de la rive droite. Il s'agit de dériver les eaux de ces affluents : le Mercuel, le Retour, le Torrent des Moulins, le Reclus, etc. Les eaux dérivées doivent être stockées dans un bassin d'accumulation au lieu-dit « Roselend » ; la retenue submergera une superficie de 400 hectares. Seront ainsi recouverts par les eaux des terrains

Nous allons essayer de suivre la réalisation de cette opération dans l'ordre chronologique.

§ 1. — La décision de l'investissement.

A. — LA DÉCISION DU COMMISSARIAT AU PLAN.

Créé par arrêté en date du 21 novembre 1952, la Commission de l'Energie, organisme intérieur du Commissariat général au Plan, fut chargée d'établir pour le domaine la concernant, c'est-à-dire l'énergie, le deuxième Plan de Modernisation. Elle établit un rapport qui fut adopté le 27 novembre 1953.

Dans le programme quinquennal établi pour 1953-1957, la commission formula trois hypothèses d'investissement pour l'électricité. L'aménagement de Roselend était prévu dans le cadre de la troisième hypothèse, qui accordait une part plus grande à l'énergie d'origine hydraulique que les deux autres.

A la réunion de la Commission de l'Energie du 10 juin 1954, il fut déclaré qu'il était « indispensable de lancer des opérations « comme... Roselend » (2).

B. — Il fallait choisir d'abord entre les trois hypothèses retenues par le Commissariat au Plan; « en raison des exigences particulières « de la situation financière présente », le commissariat avait pratiquement écarté la troisième hypothèse, tout en inscrivant Roselend au programme.

La direction de l'Équipement de l'Électricité de France ayant

d'alpage, sur lesquels pâturent environ 1.500 têtes de bétail du Beaufortin. 67 chalets, hôtels et bâtiments divers seront également recouverts par les eaux.

Une galerie d'amenée en charge et deux conduites forcées amèneront l'eau, après une chute de 1.200 mètres, à une usine souterraine située à *La Bathie* (près d'Albertville), c'est-à-dire sur la rive droite de l'Isère, à laquelle l'eau sera restituée par un canal de fuite long de huit cents mètres.

Le nombre des communes directement intéressées par l'aménagement de Roselend s'élève à dix-huit.

b) La puissance installée sera de 500.000 kilowatts, la productibilité annuelle moyenne sera de 691 millions de Kwh. La puissance installée d'une usine hydraulique est la somme des puissances nominales de ses générateurs principaux d'énergie électrique; en 1958, la puissance installée de l'équipement hydraulique français était de 9.100.000 kw.

La productibilité moyenne est la quantité maximum d'énergie que les apports de l'année considérée permettraient à une usine hydraulique de produire ou de stocker en l'absence de toute indisponibilité de matériel et de toute sujétion étrangère à la production proprement dite. La productibilité annuelle moyenne de l'équipement hydraulique français a été estimée à 33.100 millions de Kwh pour l'année 1958.

(2) Cf. Rapport de la Commission de l'Energie, Annexe IV, p. 4.

demandé pour l'exécution du projet un crédit total de 55 milliards, le ministre des Finances s'y opposa.

Dans le différend entre le ministre et l'entreprise, la question des prix fut soulevée; l'Electricité de France fit valoir notamment que, étant donné le caractère artificiel des prix de vente de l'électricité, le choix de l'objectif à atteindre ne pouvait être fait uniquement en fonction de la rentabilité des dépenses à engager relativement aux recettes qu'E.D.F. pouvait en attendre.

Le ministère des Finances passa outre et le résultat fut une réduction des crédits attribués à l'aménagement de Roselend, le 9 mars 1954.

C. — Le Parlement aurait dû, en vertu de l'article 4 de la loi du 17 août 1948, approuver le plan. Mais, ainsi que nous l'avons signalé, ce fut en vertu de la loi du 14 août 1954 sur « le programme d'équilibre financier », qu'un décret-programme du 20 mai 1955 (3) fixa notamment les investissements à réaliser par l'Electricité de France au cours des années 1954-1957.

L'état A, annexé au décret, fixa le montant global des investissements à engager par E.D.F. pour la période considérée, et l'état B (4), l'échéancier indicatif des autorisations d'engagement de programmes au titre du deuxième Plan. L'opération de Roselend y figurait pour la somme de 43 milliards. L'état C (5) établit une répartition des crédits par établissement, par nature d'investissement et par année. Pour Roselend, les chiffres étaient les suivants :

(Milliards de francs)

1955	0,6
1956	2,5
1957	7
1958 et au-delà	32,9

§ 2. — Le financement de l'investissement.

Le Parlement n'a eu à intervenir de manière directe que pour dégager les crédits nécessaires à la réalisation de ce programme.

Les travaux avaient commencé dès l'accord du ministère des Finances en 1954. L'Electricité de France établit sur la demande du ministère de tutelle « l'état des opérations du plan », qui figure en

(3) Décret 55-549, relatif à la réalisation du 2^e plan de modernisation et d'équipement de l'énergie électrique, J.O., 21 mai 1955, p. 5022.

(4) J.O., p. 5024.

(5) J.O., p. 5025.

annexe au projet de loi de finances pour l'année 1957 (le bleu du plan) (6).

L'évolution des prix avait amené une réévaluation des premières estimations, dont le total atteignait 48,8 milliards de francs. Le Parlement fut informé, par le projet, des dépenses déjà effectuées, soit :

<i>(Millions de francs courants)</i>	
1953 et avant	881
1954	417
1955	952
1956	2.764

Il lui était demandé d'autoriser les paiements pour 1957 : 5.900 millions. Les paiements prévus pour 1958 étaient de 10 milliards et de 27.880 milliards pour les années suivantes (7).

§ 3. — Les contrôles préalables.

Pendant que le Gouvernement et le Parlement décidaient ainsi de l'investissement à réaliser à Roselend et des moyens de le financer, l'Electricité de France devait soumettre les mesures de réalisation aux contrôles préalables prévus. Ceux-ci sont de deux ordres :

A. — LES CONTRÔLES DUS AU CARACTÈRE DE CONCESSIONNAIRE DE L'ENTREPRISE.

Dans l'ordre chronologique, la première opération a été celle de la demande de concession. Elle ne présente aucun caractère particulier; elle comporte les éléments ordinaires, tels que mémoire descriptif, état des lieux, plan sommaire, etc. Pour l'accumulation de Roselend, la demande de concession a été adressée au ministère de tutelle le 14 octobre 1949.

Mais les formalités administratives de la concession s'étendirent sur un délai assez long; elles ont retardé l'opération. De nombreux avis préalables étaient, en effet, nécessaires : ceux des Chambres de Commerce intéressées et celui de la Commission départementale des sites, perspectives et paysages de la Savoie, qui furent émis en 1953 — celui du préfet, qui fut donné le 20 mars 1953 — celui du Conseil général, en date du 15 février 1954. Ces multiples avis, comme celui de l'ingénieur de la circonscription électrique chargé du contrôle

(6) Projet n° 2951, annexe n° III.

(7) La date de mise en service prévue est : 1960-1961.

technique, précèdent nécessairement le décret déclaratif d'utilité publique.

Que l'entreprise qui demandait la concession ait été un établissement nationalisé n'a en rien modifié la procédure.

Ce n'est que le 8 octobre 1956 qu'un décret vint autoriser, déclarer d'utilité publique et concéder à l'Electricité de France l'aménagement et l'exploitation de la chute de Roselend (8).

Ce décret approuve une convention légèrement antérieure (4 septembre 1956) passée entre le ministère de tutelle et l'établissement national. Il porte en annexe le cahier des charges qui fixe les devoirs du concessionnaire. L'article 47 de celui-ci prévoit le double contrôle technique et financier propre aux concessions. Le premier est exercé par l'administration des Ponts et Chaussées aux frais du concessionnaire; l'ingénieur en chef des Ponts est fondé à obtenir la communication de la comptabilité de l'exploitation de la concession; le concessionnaire est, d'autre part, obligé de se soumettre à toute vérification du ministre des Finances. C'est la procédure du droit commun des concessions, dont nous avons fait état précédemment (9).

B. — LES CONTROLES PRÉALABLES PROPRES A L'ENTREPRISE NATIONALISÉE.

La réalisation de l'investissement fut également soumise aux contrôles *a priori* épisodiques exercés par les commissions des opérations immobilières et des marchés.

1° *Le contrôle des opérations immobilières.*

Les biens immeubles touchés par l'opération étaient extrêmement nombreux (10). Il y eut en pratique des opérations d'acquisition différentes selon les communes.

1. — Nous allons examiner comment le contrôle prévu a fonctionné pour les opérations concernant la *commune de Beaufort*.

a) *Le problème posé :*

Sur les quatre cents hectares que l'accumulation de Roselend doit submerger, cent vingt sont situés sur le territoire de la commune de Beaufort.

La commune demanda à être indemnisée pour la perte de revenus

(8) J.O. du 24 octobre 1956.

(9) Cf. chapitre II.

(10) Cf. note 1 *supra*.

que représentait pour elle la disparition de la « montagne à génisses » qu'elle louait aux éleveurs locaux (11).

La commune, par une délibération du Conseil municipal en date du 23 août 1949, manifesta le désir de voir l'Electricité de France la dédommager sous la forme du financement de la construction d'un groupe scolaire et de quelques autres travaux d'intérêt communal, tels que l'électrification de la sonnerie des cloches de l'église de Beaufort. La dépense totale s'élevait à quarante-cinq millions de francs de l'époque.

Le Génie Rural, l'Administration de l'Enregistrement et l'Inspection d'Académie donnèrent leur accord. Il fut convenu, en outre, que la commune ferait son affaire de toutes les réclamations qui pourraient lui être présentées par les habitants touchés par l'opération (12).

La question fut jointe à celle de la cession de terrains qui devait être consentie par le bureau de bienfaisance de la commune pour l'édification de constructions de chantiers ou d'ouvrages provisoires.

b) Le contrôle :

Un projet d'accord fut signé le 24 mars 1950.

La Commission des Marchés intervint la première et donna un avis favorable « à l'accord à passer avec la commune de Beaufort et son bureau de bienfaisance ».

Le 20 avril 1950, la Commission administrative du bureau de bienfaisance, le 21 avril 1950, le Conseil municipal, donnèrent leur accord définitif.

Cela est parfaitement conforme au décret du 28 août 1949 qui admet que le cocontractant s'engage sous la condition suspensive d'un accord de la Commission des opérations immobilières.

La Commission départementale des opérations immobilières fut donc saisie à ce moment et donna un avis favorable le 23 mai 1950. Son président, le préfet du département, informa les services compétents de l'E.D.F. le 17 juin 1950.

Il restait à obtenir l'accord définitif du cocontractant de l'entreprise nationale, c'est-à-dire de la commune. Le préfet, cette fois en sa qualité de tuteur de la commune, fit connaître son approbation expresse au contrat, le 24 juillet 1950.

La phase de contrôle fut achevée par l'avis favorable donné par la Commission centrale des opérations immobilières le 2 novem-

(11) La redevance versée par les utilisateurs était de 1.000 francs par bête, soit une recette annuelle pour la commune de l'ordre de 100.000 francs.

(12) L'augmentation de poids de chaque animal au cours du cycle de pâturage de 83 jours étant estimée de 80 à 100 kilos, il fallait s'attendre à de nombreuses réclamations individuelles.

bre 1950. Cet avis fut communiqué à la direction du Gaz et de l'Electricité, donc au ministère de tutelle. Le 11 novembre, le représentant local de celui-ci, c'est-à-dire l'ingénieur en chef de la 6^e circonscription électrique, chargé du contrôle technique, notifia l'avis favorable au service intéressé d'E.D.F. à Chambéry.

Il avait donc fallu un an et demi pour que l'accord définitif fût réalisé.

Mais le caractère de collectivité publique du cocontractant de l'E.D.F. apporte un élément particulier, puisque la tutelle sur la commune s'est combinée à la tutelle sur l'entreprise.

Nous allons observer le déroulement du contrôle dans l'hypothèse où le cocontractant est une personne privée pour voir si les résultats diffèrent.

2. — Nous allons prendre l'exemple des opérations immobilières nécessitées par l'aménagement de la chute de *La Bathie* (nous avons précisé — cf. note 1 — que l'aménagement de Roselend comprend l'édification d'une usine souterraine sur le territoire de la commune de La Bathie, au point d'aboutissement d'une conduite forcée).

a) *Ce qu'aurait dû être le contrôle immobilier :*

Lorsque le service compétent a établi le tracé de l'ouvrage à édifier, celui-ci est reporté sur le plan parcellaire.

A ce moment, le service devrait demander l'avis préalable de l'administration des Domaines. Celle-ci devrait intervenir après que l'entreprise se soit entendue avec les propriétaires vendeurs. Son désaccord sur les termes de l'engagement préalable de ceux-là remettrait tout l'accord en question.

Le Service des Domaines ayant communiqué son avis favorable, les Commissions des opérations immobilières devraient intervenir à leur tour, avant que l'E.D.F. ait pu s'engager auprès de ses cocontractants. A tout le moins, le législateur consent-il ici à ce qu'un accord préalable soit signé sous la condition suspensive de l'accord des commissions.

b) *Ce que fut le contrôle :*

Plutôt que de maintenir le contrôle des Domaines dans sa forme théorique, on demanda à ce service de participer activement à la conclusion de l'accord (13).

(13) Dans la pratique, deux solutions étaient possibles ici : Il pouvait y avoir compromis de vente ou contrat collectif. Dans la première hypothèse, chaque propriétaire, pris individuellement, signait une promesse de vente et le document d'arpentage. E.D.F. levait l'option et entreprenait à ce moment les

Entre tous les propriétaires intéressés, nommément désignés, et l'Electricité de France, représentée par le chef régional de son Service immobilier, un contrat en triple exemplaire fut signé le 8 décembre 1954 et enregistré à Albertville le 18 décembre 1954. Les propriétaires déclaraient reconnaître l'utilité des travaux envisagés et promettaient de vendre les terrains nécessaires au service national.

Cette promesse était faite « sous la condition suspensive de l'avis « favorable sur les prix, exprimé par la Commission de contrôle des « opérations immobilières » (14).

Des prix maxima à l'hectare étaient fixés ainsi que les pourcentages d'indemnités diverses (emploi et éviction). Ces prix et indemnités avaient été fixés par des arbitres désignés par les parties (15).

Ces arbitres étaient le maire de la commune, le représentant d'E.D.F., le représentant de la Confédération générale de l'Agriculture et un inspecteur principal des Domaines, ainsi que des propriétaires en nombre variable selon les opérations envisagées (deux à trois en moyenne).

Cette commission arbitrale représente l'élément original dans l'opération. Il n'est, en effet, prévu par aucun texte que le représentant des Domaines participe à la décision.

La commission se réunit le 24 mars 1955 et approuva les prix et indemnités prévus, à l'unanimité.

Pour permettre d'apprécier le temps gagné par cette procédure collective, on signalera que, pour le seul établissement de la conduite forcée, l'état parcellaire intéressait soixante-dix-huit propriétaires différents. Pour chacun d'eux, la commission fixa un prix au mètre carré, un prix total et des indemnités s'élevant en général à 60 % du prix de cession. Le total, prix et indemnités, s'élève à une vingtaine de millions de francs.

A ce stade, le contrôle s'exerça à nouveau selon les impératifs fixés par les textes de 1949.

La décision de la commission fut notifiée, dans tous ses détails, aux propriétaires intéressés, et à l'administration des Domaines. Au vu du dossier, le directeur départemental de celle-ci donna son accord par lettre officielle datée du 22 juin 1955. Le déroulement de l'opération fait donc intervenir le service des Domaines deux fois au lieu d'une seule.

démarches auprès de l'autorité de contrôle pour réaliser l'acte de vente.

Dans le second cas, au contraire, on procédait à la signature d'un contrat collectif. C'est cette seconde hypothèse qui se réalisa pour la chute de La Bathie.

(14) Article 2 du contrat.

(15) Selon les formes et conditions prévues aux articles 1003 et suivants du Code de procédure civile.

Les divers avis nécessaires furent alors demandés. Celui du service chargé du contrôle technique fut ainsi accordé, en même temps que celui du service local du ministère de la Reconstruction.

La Commission centrale de contrôle des opérations immobilières, qui est seule compétente pour les travaux de grand équipement, examina l'affaire le 6 juin 1956 et l'approuva le 13 juin.

La décision fut notifiée selon le processus habituel déjà indiqué.

La direction de l'Electricité fut informée par le secrétariat de la commission; elle avisa à son tour son représentant local, l'ingénieur en chef de la 6^e circonscription; et celui-ci informa simultanément le préfet, l'administration des Domaines et le service de l'E.D.F. intéressé, lequel fut prévenu officiellement le 17 juillet 1956.

Là encore, la procédure du contrôle immobilier s'achevait donc au bout de dix-huit mois. Il convient de noter que l'opération n'était pas réalisée pour autant. Les documents ainsi établis devaient être communiqués au notaire et au receveur de l'Enregistrement. L'acte fut définitif deux mois plus tard. Après accomplissement des formalités hypothécaires et d'enregistrement, le paiement fut alors fait aux propriétaires intéressés. Dans l'affaire de La Bathie, ce paiement est intervenu à la fin de 1956.

2° *Le contrôle des marchés.*

L'importance des travaux de Roselend nous obligeait également à choisir l'un des marchés passés. Nous suivrons ici le contrôle exercé sur le marché de Génie civil, le plus représentatif d'une construction de barrage hydro-électrique.

Le déroulement de ce contrôle donne surtout des indications d'ordre chronologique.

a) *Elaboration du dossier de consultation :*

Cette phase est proprement interne à l'entreprise nationalisée.

Un projet de dossier d'appel d'offres fut communiqué par le service local (16), aux services centraux de l'Electricité de France, le 13 janvier 1955.

Le 14 mars, la région d'équipement était en possession de tous les éléments nécessaires pour la rédaction du marché définitif.

b) *Appel d'offres et rédaction du marché :*

La consultation des groupements d'entreprises fut commencée ce même 14 mars 1955. La remise des offres, prévue d'abord pour le 15 juillet, fut reculée jusqu'au 5 septembre 1955.

(16) Région d'Equipeement Hydraulique Alpes II.

La procédure ordinaire d'ouverture des plis eut lieu le 6 septembre 1955 et le marché définitif fut élaboré dans le courant du mois de janvier 1956.

Bien que ne comportant par elle-même aucun élément de contrôle proprement dit, cette phase fournit un exemple de la situation évoquée par la Commission de Vérification.

Les entrepreneurs privés qui devaient traiter avec l'E.D.F. réalisèrent d'abord un accord secret. Ils manifestèrent, en effet, le désir de voir les prix officiels se fixer au plus près des prix réels.

Toutes les offres faites pour le marché de Génie civil de Roselend furent ainsi assorties d'une réserve relative au blocage des prix. Les entrepreneurs consultés posaient tous la condition expresse que les formules de révision prévues au contrat puissent jouer normalement. En cas contraire, ils majoraient uniformément leurs propositions de 12 %.

Une formule d'accord fut trouvée en reportant la date d'établissement des prix de six mois et en la fixant au 1^{er} décembre 1955, et non plus au 1^{er} juillet comme primitivement prévu.

c) *Contrôle « a priori » du projet de marché :*

Le 26 janvier 1956, la Commission de l'Équipement (Commission du conseil d'administration d'E.D.F.) donna son approbation au marché. Le conseil d'administration donna son accord le 27 janvier.

Le 7 février, un exemplaire du marché, signé par le groupement d'entreprises titulaire de ce marché, fut envoyé au chef de la mission de contrôle. Le 9 février, le visa était accordé et, le 14, le service local recevait notification de ce visa.

La conclusion définitive restait subordonnée à l'accord de la Commission des Marchés. L'avis de celle-ci fut donné au cours de la séance du 15 février 1956, sur rapport de l'ingénieur de la 6^e circonscription électrique (17).

Le rapporteur exposa à la commission les caractéristiques techniques du barrage à construire et fit un rapide historique de l'étude du projet.

Il souligna l'insertion, dans toutes les soumissions, d'une clause émanant de la fédération des Travaux publics et relative aux formules de révision de prix, mais il admit le prix fixé comme avantageux.

Il observa que la procédure exigée par la loi pour l'appel à la concurrence avait bien été respectée et donna son avis sur des questions techniques : il souligna ainsi que l'établissement de prix limites pour des ouvrages de haute montagne était une mauvaise solution, chaque ouvrage étant un cas d'espèce.

(17) Affaire n° 357.

Seul le représentant de la direction générale des prix s'opposa à la majoration de prix faite par l'entrepreneur sur son offre initiale, mais ne maintint pas son opposition devant les arguments des autres commissaires qui tenaient, au contraire, le prix pour acceptable.

L'avis favorable fut alors émis et communiqué au service local de l'E.D.F. le 24 février 1956.

Le marché fut signé le 5 juin 1956 et notifié le 6. Ici encore, dix-huit mois avaient été nécessaires pour qu'aboutisse le projet de marché établi.

A ce moment, l'affaire était du domaine des entrepreneurs, ce qui ne signifie pas qu'il n'y ait plus de contrôle de la part des organes de l'Etat. Les Commissions parlementaires de contrôle et la Commission de Vérification doivent encore intervenir.

Cependant, quelques conclusions peuvent être tirées de cet exemple pratique.

1° L'exposé que nous avons fait du contrôle des investissements n'est pas complet. Il laisse supposer, en effet, qu'aucune modification ne peut survenir, au cours d'une année, sur le programme arrêté. Mais le cas de Roselend prouve qu'il n'en est rien. En cours d'exécution, le plan de travaux a dû être modifié à la suite des restrictions de crédits décidées par l'Etat. Celles-ci entraînent une modification du rythme des travaux et, par voie de conséquence, une modification des conditions des entrepreneurs. Ceux-ci ayant prévu une utilisation maximum de leur personnel et de leur matériel, lorsqu'il leur est demandé de ralentir leur cadence de travaux, peuvent solliciter des indemnités compensatrices. En tout état de cause, un équipement, dont les délais de réalisation sont augmentés, coûte plus cher.

Les économies décidées pour le budget de 1958 sur les travaux d'équipement aboutissent ainsi à une dépense supplémentaire égale à 30 % environ des dépenses différées (18).

2° Les contrôles *a priori* épisodiques, dont nous avons examiné le fonctionnement, ne sont pas applicables s'ils ne sont pas modifiés.

Prétendre, par exemple, obtenir par la procédure du double contrôle des Domaines et de la Commission des opérations immobilières l'accord séparé des soixante-dix-huit propriétaires, qui sont parties à l'opération de La Bathie, relève de la pure ignorance des réalités.

Demander à des particuliers de signer un contrat à des conditions fixées par une autorité qui est à l'écart des discussions est illusoire : ou bien les opérations se prolongent de manière indéfinie, ou bien

(18) Chiffre donné par le président du comité financier de l'E.D.F. pour l'aménagement de Roselend, *Le Monde*, 21 février 1958.

le propriétaire intéressé ne donne pas son accord et il faut recourir à l'expropriation.

La solution que l'on a trouvée dans l'aménagement de Roselend est dans la logique du contrôle *a priori*. Nous avons vu que l'autorité chargée de celui-ci dispose en réalité d'un droit de cogestion. Dans l'exemple que nous venons d'examiner, les services contrôlés n'ont fait que tirer les conséquences de cette constatation. Le contrôleur du service des Domaines partage ouvertement le pouvoir de décision avec le contrôlé.

3° L'exemple de Roselend montre enfin les limites de l'efficacité du contrôle des marchés. Celui-ci est dépourvu de toute utilité lorsque l'entreprise nationalisée se heurte à une entente professionnelle.

CONCLUSION PARTIELLE

CHAPITRE XV

LE PROBLEME DES SANCTIONS

SECTION UNIQUE

L'examen de l'aménagement de Roselend nous a permis de montrer que, au contraire de ce qui est généralement affirmé, les contrôles *a priori* ne sont pas toujours générateurs de retard dans la prise des décisions. Tout, en cette matière, tenant aux hommes qui appliquent les textes, nous nous garderons de généraliser.

Mais une étude du fonctionnement des contrôles exercés par l'Etat sur les entreprises nationalisées ne saurait être complète sans celle des sanctions qui accompagnent ces contrôles.

Il nous faut d'abord distinguer entre les sanctions des contrôles *a priori* et celles des contrôles *a posteriori* (§ 1^{re}) et mettre l'accent sur ces dernières. Un examen des sanctions qui ont suivi la découverte de gestions défectueuses ou de faits délictueux, par les sous-commissions parlementaires et par la Commission de Vérification des Comptes (§ 2) doit nous permettre de juger, sinon encore de l'efficacité des contrôles, du moins de leur effectivité.

**§ 1. — La sanction dans le contrôle « *a priori* »
et dans le contrôle « *a posteriori* ».**

La différence de nature que nous avons relevée entre les deux principaux modes de contrôle utilisés par l'Etat se traduit parfaitement sur le plan des sanctions.

A. — LA SANCTION DU CONTROLE « A PRIORI ».

Dans le contrôle *a priori*, la sanction est étroitement liée à l'acte même du contrôle. Celle-là ne se distingue de celui-ci que par l'analyse logique. En fait, il s'agit d'une seule et même opération. Sans l'avis favorable du contrôleur, la décision ne peut être prise.

Ceci est évident dès l'instant où nous admettons que le contrôle *a priori* est en réalité un partage du pouvoir de décision. La sanction consiste simplement à refuser à l'acte sa validité si l'accord préalable du contrôleur n'a pas été donné.

Aussi, ceci ne pose-t-il à l'Etat que des problèmes mineurs, d'ordre technique. Nous avons vu les diverses mesures prises pour que l'intervention des Commissions des opérations immobilières soit respectée. Les interdictions faites aux fonctionnaires responsables de transcrire l'acte non autorisé visent seulement à compléter le contrôle *a priori*.

B. — LA SANCTION DU CONTROLE « A POSTERIORI ».

Dans le contrôle *a posteriori*, la sanction est la suite de l'acte de contrôle, mais elle en est, juridiquement, totalement distincte. Le contrôleur qui relève un fait délictueux dans une gestion ne dispose pas lui-même du pouvoir de le punir. Ce pouvoir appartient à un organisme différent.

Il existe cependant un lien étroit entre le contrôle *a posteriori* et la sanction, et cela pour deux raisons.

1° La première est d'ordre psychologique.

L'organe de contrôle *a posteriori* signale une faute ou suggère une modification dans la gestion de l'entreprise contrôlée. Si sa constatation n'est suivie d'aucun effet pratique, en droit, le contrôle garde cependant sa valeur. En fait, il en va différemment. Le contrôleur peut ressentir la vanité d'une action qui est de pure forme et son activité ultérieure risque d'en souffrir.

Cette opinion a été exprimée par certains contrôleurs : lors des débats qui précédèrent la création du « Select Committee » des entreprises nationalisées britanniques, à la Chambre des Communes,

un député demanda que le nouveau contrôle parlementaire ne soit pas seulement une « vérification *post mortem* ».

2° Mais la sanction présente un intérêt d'un autre ordre.

Les contrôles *a priori* procèdent, nous l'avons dit, d'une certaine mystique, celle de l'irresponsabilité des entreprises nationalisées. Les entreprises nationalisées ont vu leurs activités soumises à des autorisations préalables multiples, en raison de l'inexistence prétendue des sanctions des contrôles *a posteriori*. Tout l'exposé des motifs de la proposition de loi de MM. Paquet, Pebellier et Lainé, que nous avons mentionnée précédemment (chapitre XI - section II), s'appuie sur ce même mobile pour demander l'extension des contrôles *a priori*.

Il est donc très utile de voir si, dans la réalité, les contrôles *a posteriori* n'ont été autre chose qu'une « œuvre d'historien ».

§ 2. — Les sanctions appliquées à la suite du contrôle « *a posteriori* » sur les entreprises nationalisées.

Les contrôles *a posteriori* peuvent révéler des faits condamnables, mettant en cause la responsabilité de certains dirigeants d'entreprises nationalisées. Fort heureusement, si, selon les propres termes du premier rapport de la sous-commission de contrôle de l'Assemblée Nationale, « les dirigeants des entreprises publiques sont de valeur « inégale », l'honnêteté de leur gestion a été rarement mise en cause.

Certains faits ont cependant été constatés soit par les sous-commissions parlementaires (A), soit par la Commission de Vérification des Comptes (B), et qui appelaient des sanctions.

A. — LES SANCTIONS APPLIQUÉES A LA SUITE DU CONTRÔLE PARLEMENTAIRE.

Le contrôle parlementaire semble rechercher surtout que la publicité la plus large soit faite aux résultats qu'il obtient. Les sous-commissions mettent l'accent sur cet aspect de leur activité. M. de Tinguy écrit ainsi : « L'abus ne fleurit que dans la clandestinité; le « grand jour le tue aussitôt et l'existence même des sous-commissions « pourra suffire à empêcher bien des faiblesses » (1).

Cette conception de la sanction à apporter à un contrôle nous

(1) *Revue politique des idées et des institutions*, art. cit., 30 octobre 1955, p. 489. Dans l'un des rapports qu'il a présentés au nom de la sous-commission de l'Assemblée Nationale, M. de TINGUY a dit également : « La lumière qui se « fait chasse aussitôt les abus et interdit les scandales », D.P., A.N., Annexe n° 6789, 4 mars 1958, p. 7.

paraît un peu étroite. Il semble que les objectifs des sous-commissions aient été plus ambitieux au début de leur fonctionnement. Les auteurs de la loi du 3 avril 1955 présentaient celle-ci comme devant permettre, entre autres avantages, d'apporter aux irrégularités constatées par la Commission de Vérification les sanctions nécessaires : ils posaient en principe que les organismes parlementaires auraient la possibilité de faire pression sur le Gouvernement pour que celui-ci prenne ces sanctions.

Mais ces objectifs premiers sont devenus plus modestes, sans doute en raison des résultats décevants qui avaient été obtenus.

Certes, les sous-commissions ont réussi parfois à faire appliquer des sanctions par l'Exécutif. Lors de sa séance du 10 mars 1955, la sous-commission de l'Assemblée Nationale prit connaissance d'un rapport présenté sur la gestion de la Société Financière de Radio-diffusion (SOFIRAD) par M. Quenard (2).

Cette société, qui détient les droits de la France dans les postes de radiodiffusion et de télévision périphériques, c'est-à-dire situés en Andorre, en Sarre et à Monte-Carlo, avait été l'objet d'investigations nombreuses assurées par la Commission de Vérification. Saisie par le rapport Quenard, la sous-commission obligea qu'il soit mis fin aux anomalies constatées. « En plaçant le Gouvernement devant ses « responsabilités, la sous-commission parlementaire a joué dans le « contrôle de la SOFIRAD un rôle prépondérant » (3).

Mais les sous-commissions ont aussi, plus souvent semble-t-il, échoué; et les abus découverts n'ont pas été sanctionnés. Nous pouvons citer, comme exemple, une proposition de résolution déposée devant la Commission du Suffrage Universel du Conseil de la République (4).

L'auteur de la proposition était le président de la sous-commission de contrôle des entreprises nationalisées du Conseil, alors M. Pellenc; celui-ci fut désigné comme rapporteur. Il demandait que fussent déterminées les conditions dans lesquelles d'importantes subventions avaient été accordées à une société exploitant une tourbière à Beaupré, dans le département de la Manche. Cette société (la Société Industrielle du Cotentin) avait bénéficié d'une subvention de cinq cents francs par tonne de tourbe extraite et d'un prêt de 835 millions accordé par le Crédit National, prêt qui, « de l'aveu du ministre des Finances » (était) en grande partie perdu pour le Trésor ». Or, il avait été demandé que la subvention fût portée à deux mille deux cents francs

(2) J.O., D.P., A.N., Annexe 10357, pp. 523-564.

(3) J. CHARPENTIER, « Un échec du capitalisme d'Etat : la Sofirad », *Revue du droit public*, 1955, n° 4, p. 871.

(4) D.P., n° 404, annexe au procès-verbal de la séance du 23 juillet 1953.

par tonne, chiffre manifestement exagéré « pour un combustible aussi « médiocre que la tourbe et d'un intérêt à peu près nul pour « l'économie nationale ». Sans doute, le Crédit National, intéressé dans cette affaire, ne relevait-il pas du contrôle de la sous-commission, puisque ne figurant pas dans la nomenclature arrêtée par la loi du 18 juillet 1949. La sous-commission entendit cependant le ministre des Finances et vint demander, par le rapport de M. Pellenc, la constitution d'une commission d'enquête de neuf membres, dont trois membres de la sous-commission.

Aucune sanction n'a été prise depuis lors.

La publicité semble être ainsi la seule sanction du contrôle *a posteriori* parlementaire. Sur ce point, les sous-commissions n'ont pas obtenu de meilleurs résultats que les commissions d'enquête constituées à plusieurs reprises pour faire la lumière sur certains abus.

Sans doute, cette publicité a-t-elle parfois un effet salubre; elle prévient d'autres faits analogues. Mais elle n'apporte certainement pas au contrôle toute l'efficacité que l'on pourrait en attendre.

B. — LES SANCTIONS APPLIQUÉES A LA SUITE DU CONTRÔLE DE LA COMMISSION DE VÉRIFICATION.

La Commission de Vérification des Comptes n'a pas compétence pour prendre elle-même des sanctions à la suite de ses investigations. Il appartient aux ministres responsables de sanctionner les coupables éventuels. Mais la Commission peut également saisir la Cour de Discipline budgétaire.

Les dirigeants d'entreprises nationales ne sont pas les seuls justiciables de la Cour. La statistique des jugements rendus par celle-ci est cependant assez significative.

Au 1^{er} janvier 1958, vingt-quatre affaires avaient été déférées à la Cour de Discipline budgétaire. Dans la majorité des cas, le procureur général près la Cour a pris des décisions de classement « inspirées par des considérations de droit, de fait ou d'équité » (5). Le nombre des condamnations prononcées ne dépasse pas cinq.

Lorsqu'elles sont décidées, les sanctions sont publiées au *Journal Officiel*, mais cette publication est rigoureusement anonyme.

Au *Journal Officiel* du 23 juin 1957, p. 6288, nous pouvons ainsi relever la décision suivante :

« Par arrêt du 22 mai 1957, la Cour de Discipline budgétaire a « condamné à une amende de un million de francs l'ancien directeur

(5) Cent cinquantième de la Cour des comptes, p. 135. Cf. également : Cour de discipline budgétaire, Rapport présenté à M. le Président de la République (J.O., Document administratif, 5 avril 1959).

« général d'une société nationale pour avoir, à l'occasion de certains
« contrats, méconnu les règles relatives à l'exécution des recettes et
« des dépenses, dans des conditions qui ont permis à un tiers de
« bénéficier d'avantages excessifs au détriment de ladite société,
« infractions prévues et sanctionnées par les articles 5 et 6 de la
« loi du 25 septembre 1948. »

Cet arrêt de la Cour fit l'objet d'une question parlementaire le 2 juillet 1957; le ministre, après avoir rappelé que l'anonymat était de droit en cette matière, précisa que les faits incriminés s'analysaient en une interprétation de la notion usuelle de mandat et d'acte de gestion courante, interprétation que l'intéressé venait de soumettre à la juridiction administrative.

La sanction de la Cour n'est donc pas définitive; le Conseil d'Etat peut casser la décision de la Cour de Discipline budgétaire (6).

Les sanctions prises à la suite du contrôle de la Commission de Vérification ne semblent, en tout cas, pas plus nombreuses que celles qui ont accompagné le contrôle parlementaire dans le passé, c'est-à-dire jusqu'à la disparition des sous-commissions.

Dans les deux cas, l'appareil de contrôle est peut-être assez impressionnant pour exercer, par sa seule existence, une influence salutaire sur les dirigeants des entreprises nationalisées.

A vrai dire, cette explication accorde sans doute une place trop grande au contrôle. Celui-ci ne saurait effacer une mauvaise gestion, car une bonne gestion est préférable au meilleur des contrôles, fût-il assorti de sanctions rigoureuses et effectivement appliquées (7).

(6) Cette espèce a été l'objet, malgré l'anonymat théorique qui la reconvre, d'une certaine publicité. Le dirigeant incriminé, dont le nom avait été publié par un hebdomadaire — en l'occurrence *Le Canard Enchaîné* — adressa une longue lettre à celui-ci pour protester de son honnêteté. A vrai dire, celle-ci n'était certainement pas mise en cause par la Cour de discipline budgétaire. Ce qui surprend le plus l'observateur est que ce même dirigeant d'une société nationale, devenu par la suite parlementaire, ait été, au moment même où était rendu l'arrêt de la Cour, membre de la sous-commission de contrôle des entreprises nationalisées de l'Assemblée Nationale, et même secrétaire de cet organisme. Nous trouvons, en effet, son nom dans la liste des membres de la sous-commission telle qu'elle est publiée par un rapport d'information daté du 10 avril 1957; l'arrêt de la Cour de discipline budgétaire dont nous faisons état a été rendu le 22 mai 1957.

(7) « La tutelle peut fixer des objectifs, le contrôle empêcher ou redresser
« des erreurs. Ce n'est pas, en définitive, d'une telle action, mais de celle des
« chefs d'entreprise, que dépend la réussite. Aucune intervention extérieure ne
« peut suppléer à l'autorité nécessaire des conseils d'administration, de leurs
« présidents et des directeurs généraux responsables. » (VI^e Rapport d'ensemble
de la Commission de Vérification, J.O., 3-12-1958, Document administratif, p. 819).

CONCLUSION GENERALE

La contradiction qui marquait le programme des nationalisations dès 1920 n'a pas été surmontée. L'Etat a essayé de concilier les impératifs contraires de la nationalisation industrialisée et de la planification au moyen du contrôle. Il ne l'a pas fait avec beaucoup de bonheur.

« On peut se demander... si les nationalisations ont bien atteint « leur but; en expropriant les actionnaires, elles ont transféré à « l'Etat la propriété des actifs, mais sans prévoir les mesures qui « auraient permis aux représentants de la puissance publique d'exercer le contrôle effectif. Tout au contraire, la nationalisation dans « ce domaine n'a fait qu'augmenter les pouvoirs des « directeurs » (1).

La nationalisation a-t-elle seulement abouti à la substitution de la technocratie au capitalisme, comme semble le croire M. Laufenburger ? N'a-t-elle donné aux entreprises nationales d'autre objectif que la recherche de la production en soi, d'autre souci que la performance technique aux dépens des impératifs financiers ?

Tel n'est pas l'avis des techniciens eux-mêmes, pour lesquels l'entreprise nationalisée a été étatisée, l'étatisation étant entendue comme un « ensemble de mesures plus ou moins disparates, de caractère « saisonnier, et imposées au gré des fluctuations politiques par les « représentants incompetents et trop souvent irresponsables des pouvoirs publics » (2).

Chacun s'accorde donc pour dire que le contrôle a échoué. En affirmant que « le problème du contrôle de la gestion des entre-

(1) LAUFENBURGER et DUCROS : « La Nationalisation des banques : illusions et réalités, *Revue de science et de législation financières*, 1955, n° 3, pp. 494-495.

(2) Cf. « De Simples Techniciens », article publié par le bureau de l'Union nationale des cadres et de la maîtrise : « Eau, Gaz, Electricité » dans le *Journal du Parlement*, n° 577, 22 janvier 1958.

« prises publiques reste... entier », les auteurs de l'une des nombreuses propositions de réforme qui ont suivi les lois de nationalisation ne font que constater une évidence (3).

Le manque d'objectifs précis, les moyens mis en œuvre sont les causes essentielles de l'échec du contrôle de l'Etat sur les entreprises nationalisées.

I. — Le manque d'objectifs précis.

Le contrôle de l'Etat sur les entreprises nationalisées a échoué parce que ses objectifs n'ont jamais été définis.

Pour les uns, il a été une revanche politique, il a été cet « aménagement pratique pour sauver l'ordre économique ancien » dont parle M. Burdeau (4).

Pour les autres, il a été souvent le moyen d'éluder les problèmes soulevés par la politique des nationalisations.

Le bon sens voulait sans doute que le contrôle permît à la puissance publique de s'assurer de ce que les gérants des entreprises accompliraient leur tâche en se consacrant pleinement à la satisfaction de l'intérêt général.

Mais il était beaucoup plus urgent, pour l'économie nationale, de connaître la productivité *réelle* des entreprises nationalisées, d'en déterminer le coût et le rendement *réels* (5).

A cette tâche urgente le contrôle n'a pas pu répondre, faute de moyens appropriés.

II. — Les moyens du contrôle.

Les moyens du contrôle, dans le double sens des techniques employées pour surveiller l'activité des entreprises et des organes chargés d'assurer cette surveillance, se sont révélés imparfaits.

A. — LES TECHNIQUES :

Un contrôle doit être complet, rapide, et laisser à la personne contrôlée la responsabilité de son action. Ces qualités ne se retrouvent qu'imparfaitement dans le droit de l'entreprise nationalisée.

Le contrôle *a posteriori* survient généralement trop tard; si les remèdes suggérés par les conclusions de la Commission de Vérifica-

(3) Cf. Proposition de loi Paquet, Pebellier, Lainé, A.N., annexe n° 6513, 6 février 1958.

(4) *Traité de science politique*, VII, 31.

(5) Cf. ARDANT, « Technique de l'Etat », *op. cit.*, et TINGUY, « Les Entreprises nationales et le Parlement », art. cit., p. 484.

tion ont été administrés, les sanctions ont le plus souvent fait défaut. C'est la conséquence d'une défectuosité générale de notre système juridique : la responsabilité des administrateurs relève pour une large part du domaine de la théorie, comme le prouve le caractère effacé de l'activité de la Cour de discipline budgétaire (6).

Le contrôle assuré en cours de gestion est devenu un service d'information à l'usage du ministre de tutelle; mais on peut se demander s'il était possible qu'il en fût autrement. Entre le contrôle des dépenses engagées et ce rôle d'information, il était difficile de trouver une solution moyenne, car l'unité de décision dans une activité économique semble imposée par la force des choses; elle appartient au contrôleur ou au contrôlé, elle semble difficilement pouvoir être brisée.

Le contrôle *a priori*, héritier des techniques du droit administratif, n'a été qu'un pis-aller. Dans l'impossibilité où il se trouvait de définir et de faire appliquer des sanctions appropriées comme suite du contrôle *a posteriori*, le législateur a cru découvrir une solution dans le contrôle *a priori*; mais le remède ainsi trouvé a seulement révélé la faiblesse de celui qui l'administre. Le contrôle *a priori*, étant tout à la fois un moyen de surveiller une action et la sanction de cette surveillance, a été préféré au contrôle *a posteriori*, non parce qu'il devait permettre une meilleure gestion, mais parce que l'Etat n'avait pas l'autorité nécessaire pour sanctionner la responsabilité des dirigeants des entreprises.

B. — LES ORGANES DE CONTRÔLE :

Cette faiblesse résulte en partie de la concurrence qui s'est établie pour l'exercice du contrôle entre le pouvoir Exécutif et les Assemblées parlementaires.

Les pouvoirs reconnus aux Sous-Commissions dépassaient largement les moyens ordinaires du contrôle parlementaire.

Dans l'organisation même du Parlement de la IV^e République, l'existence de ces organismes semblait devoir atténuer progressivement la différence, jusqu'ici bien établie, entre les Grandes Commissions et les Commissions d'enquête. Comme les premières, les Sous-Commissions bénéficiaient de la permanence, comme les secondes elles disposaient de pouvoirs d'enquête étendus.

Elles eurent même tendance à vouloir aller au-delà. Les Commissions d'enquête connaissaient une double limite : elles n'avaient

(6) CARCELLE et MAS : « Le Contrôle de l'Etat sur les finances publiques », *Revue Administrative*, n° 35.

qu'un pouvoir d'information et non d'action; elles agissaient sous la sanction de la responsabilité ministérielle (7). Or, les Sous-Commissions de contrôle des entreprises nationalisées, qui disposaient dès 1955 d'un personnel formé aux techniques du contrôle financier, semblaient naturellement portées à ignorer ces deux restrictions.

Cela soulevait un problème de droit constitutionnel. L'article 3 de la Constitution de 1946 ne reconnaissait la qualité de représentants de la souveraineté du peuple qu'aux députés à l'Assemblée Nationale, ce qui permettait à M. Chenot d'écrire : « Le Parlement est la seule « forme de représentation qui ait valeur légale; il a seul le pouvoir de « donner une sanction officielle aux exigences de l'opinion publique » (8). Le Gouvernement ne semblait donc pas avoir droit au titre de représentant de la Nation, mais cela posait en réalité un véritable problème de régime.

Alors qu'il ne pouvait intervenir dans la gestion des services administratifs qu'en mettant en cause la responsabilité ministérielle, le Parlement s'était octroyé un droit de contrôle direct sur les activités des entreprises nationales.

Si, jusqu'à leur disparition en 1958, les Sous-Commissions parlementaires se bornaient à exercer un contrôle permanent *a posteriori*, selon la classification que nous avons adoptée, rien ne permet d'affirmer que ce contrôle pouvait rester « séparé de l'action » suivant la définition de Littré. Toute l'évolution du contrôle parlementaire depuis 1946 témoignait en sens contraire.

Il était alors loisible de se demander ce que deviendrait la tutelle reconnue aux ministres sur les entreprises nationalisées. A la question de savoir si la mine devait être au mineur ou au ministre, les Sous-Commissions auraient peut-être répondu quelque jour qu'elle était au Parlement.

La nouvelle organisation des pouvoirs publics, née de la Constitution de 1958 et des ordonnances d'application, ramènera peut-être les Assemblées parlementaires à une conception plus rationnelle de leur mission.

Mais si la nouvelle loi fondamentale reconnaît l'existence dans l'économie nationale de deux secteurs, public et privé (article 34), elle n'apporte pas apparemment de solution au problème général que le contrôle de l'entreprise nationalisée par l'Etat a fait éclater au grand jour : la contradiction, qui existait dès l'origine, entre l'établissement d'une « démocratie sociale » et les institutions politiques traditionnelles.

(7) Cf. BIAYS, « Les Commission d'enquête parlementaire », *Revue du droit public*, 1952, n° 2, p. 452.

(8) « Les Entreprises nationalisées », *op. cit.*, p. 125.

La question demeure entière : comment assurer une responsabilité réelle de l'entreprise nationale, sans lui retirer la liberté d'action qu'exige une gestion industrielle et commerciale ? Comment concilier les droits de l'Etat et la nécessaire autonomie de cette entreprise, faute de laquelle ses dirigeants, comme le rappelle la Commission de Vérification, risquent de se tenir « pour les simples gérants d'une régie désintéressée » ?

III. — Les résultats.

Que l'Etat n'ait pu se contenter d'un nombre réduit de contrôles, qu'il se soit octroyé vingt-sept moyens d'intervention sur la gestion de l'Electricité de France par exemple, n'empêche pas seulement de donner une définition du « contrôle » de l'entreprise nationalisée. Cela fait surtout douter de l'efficacité de ces mesures.

Les qualités généralement reconnues à la gestion des entreprises nationalisées ont sans doute été sauvegardées, dans une certaine mesure, par l'existence d'un contrôle. Mais il semble bien que la compétence et la probité des hommes, auxquels la direction a été confiée le plus souvent, garantissent mieux l'intérêt général que les multiples moyens de surveillance créés par le législateur.

Dans la vie des entreprises, il a d'abord, et surtout, fallu rechercher un *modus vivendi* entre les contrôles créés par les textes et les nécessités de la vie économique.

Mais cela ne suffit pas à nous faire conclure, comme l'ont fait certains, que l'entreprise nationalisée a « choisi la liberté ». Les griefs de technocratie et d'étatisation n'ont guère de sens, si l'on n'a pas précisé la définition que l'on donne au mot « contrôle ».

Si nous entendions seulement par « contrôle » les procédures d'autorisation préalable et de vérification *a posteriori*, imitées du droit public et du droit privé, il serait aisé de conclure que les techniciens ont la réalité du pouvoir de décision dans les entreprises.

Dans cette acception restreinte, le contrôle joue, en effet, souvent le rôle du « parapluie », à l'abri duquel se garde le contrôlé. Cette image illustre assez bien, croyons-nous, une situation aisément observable : le contrôle décharge l'administration d'une responsabilité, sans transporter celle-ci sur quiconque. Il est parfois un moyen de marchandage (ainsi avec les entreprises capitalistes aux prétentions desquelles l'entreprise nationale peut opposer, dans une certaine mesure, le veto de la Commission des Marchés), mais il est le plus souvent un procédé pour écarter toute sanction éventuelle.

A l'appui de cette opinion, nous faisons valoir un élément de fait : *les directeurs qui déplorent publiquement la multiplicité des contrôles s'en accommodent fort bien.*

Aussi bien faut-il considérer que le véritable problème est ailleurs. Il est impossible de définir exactement les relations de l'Etat et des entreprises nationalisées, si l'on fait abstraction du contrôle au sens large où nous l'avons entendu, celui des interventions autoritaires dans la gestion.

L'Etat a la maîtrise des tarifs, des salaires et des investissements des entreprises nationales.

Ce fait essentiel est souvent passé sous silence parce que le principe de la planification impliquait cette direction autoritaire et que la fixation des tarifs par l'Etat, par exemple, apparaît, encore aujourd'hui, moins opposée aux principes de la nationalisation que ne le sont les contrôles *a priori*.

Mais la planification a évolué. Elle ne devait pas porter atteinte à la propriété privée dans le secteur non nationalisé. Mais elle supposait que fût résolue la contradiction que représentait l'entreprise nationale au sein d'une économie capitaliste. A partir du moment où la politique économique a perdu sa signification de direction de l'économie par l'Etat, l'entreprise nationalisée a cessé d'être un moyen d'action pour n'être plus qu'une entreprise presque ordinaire.

Le Gouvernement en a fait un simple établissement témoin, auquel il cherche seulement à appliquer les principes de gestion de l'entreprise capitaliste, sans lui en reconnaître les moyens.

Les résultats obtenus par chaque entreprise nationale, considérée isolément, sont généralement le témoignage d'une réussite certaine. Mais il n'est pas assuré que la juxtaposition de succès partiels aboutisse à un succès général. Dans cette mesure, les contempteurs de la « technocratie » ont certainement raison, car les performances techniques dans un domaine déterminé ne favorisent pas nécessairement l'intérêt général. Mais la faute en incombe moins aux entreprises qu'à ceux qui formulent la politique à suivre, quitte à en changer fréquemment, qu'à ceux qui, par des interventions multiples, rendent le plus souvent impossible l'appréciation objective des résultats.

Le choix n'est pas entre la nationalisation et l'étatisation, entre la technocratie et la bureaucratie, il est entre une politique économique rationnelle et des programmes simplement saisonniers.

Si la nationalisation a cessé d'être un mythe qui inspire les réformateurs de demain, c'est sans doute parce que l'Etat n'a pas donné aux entreprises nationales la tâche pour laquelle il les avait créées.

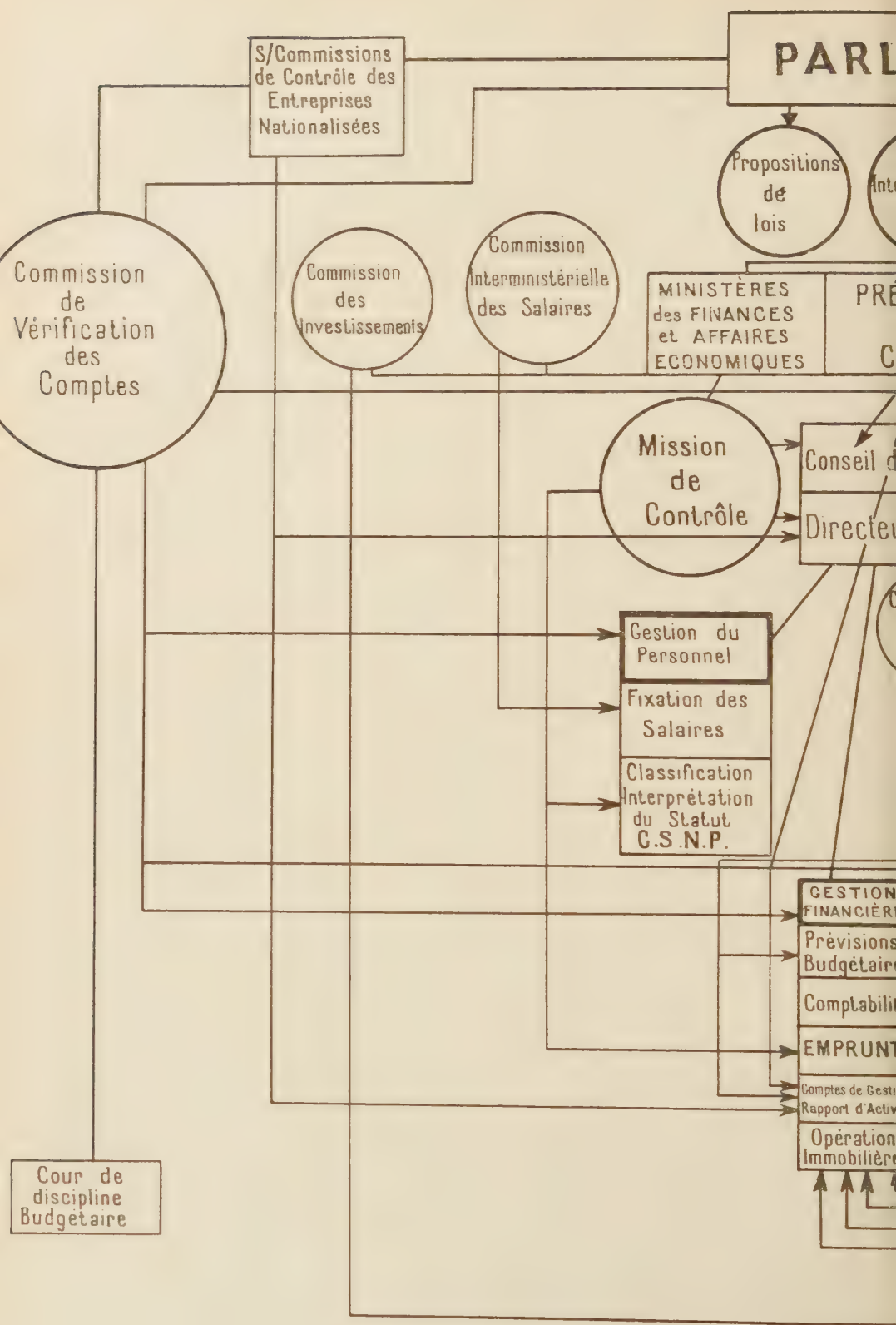
Vu et permis d'imprimer,
Le Recteur de l'Académie de Paris,
Président du Conseil de l'Université,
Membre de l'Institut :
J. SARRAILH.

Vu,
Le Doyen de la Faculté,
Membre de l'Institut :
J. HAMEL.

Vu,
Le Président de la thèse :
J. RIVERO.

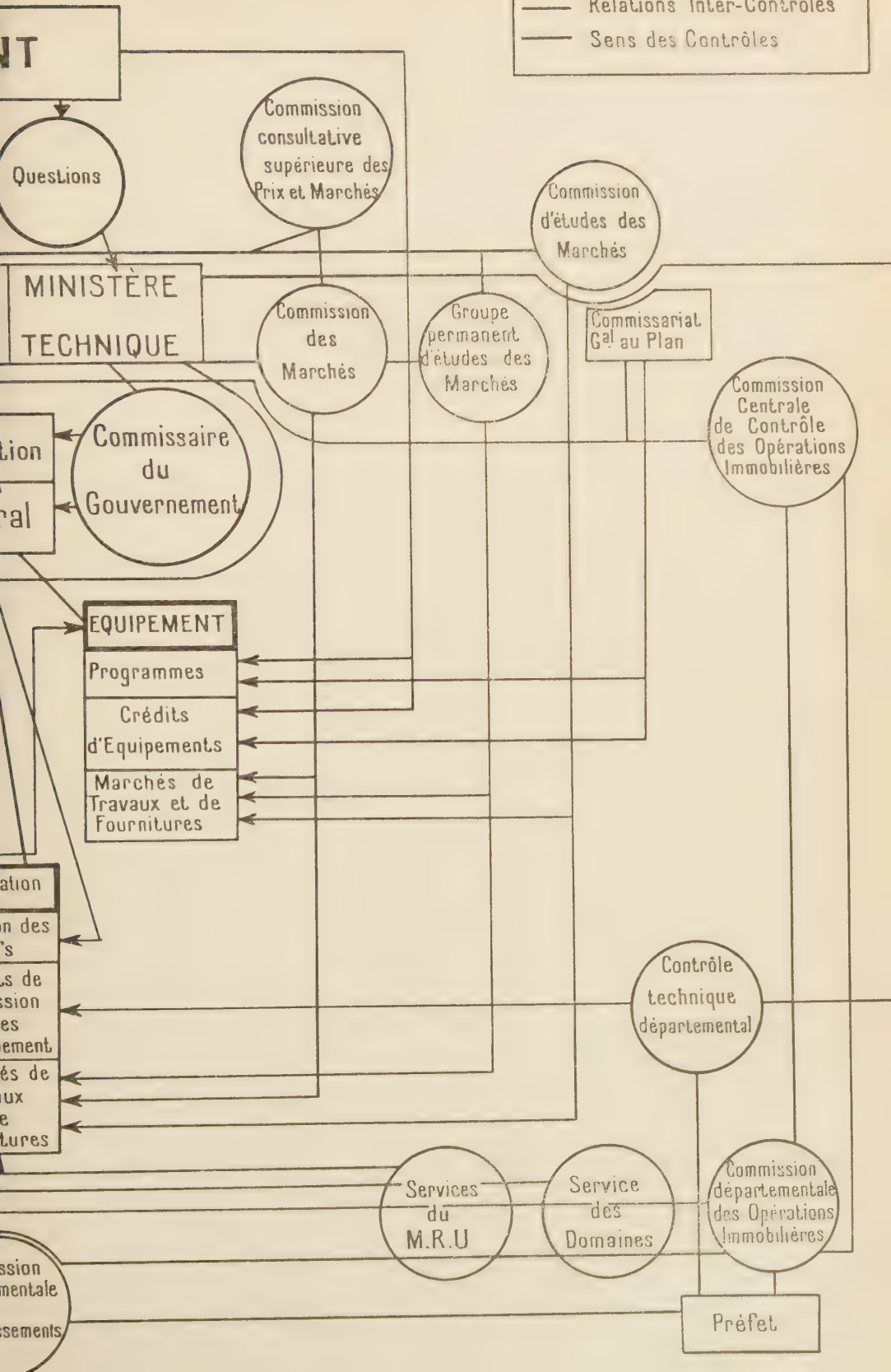
ANNEXES

LES CONTROLES DE L'ETAT SU



ANNEXE I

- Relations Inter-Contrôles
- Sens des Contrôles



ANNEXE II

LISTE DES INTERVENTIONS DE L'ETAT SUR LA GESTION DE L'E.D.F.

- 1° Nomination du conseil d'administration, du président et du directeur général, par décret.
- 2° Contrôle de l'Assemblée nationale et du Conseil de la République (désormais du Sénat) : interpellations, questions, propositions de lois, mise en jeu de la responsabilité du ministre de tutelle.
- 3° Contrôle de la sous-commission de contrôle des entreprises nationalisées de l'Assemblée nationale, et désormais des commissions de contrôle temporaire de cette Assemblée.
- 4° Contrôle de la sous-commission de contrôle des entreprises nationalisées du Conseil de la République, et désormais des commissions de contrôle temporaires du Sénat.
- 5° Contrôle de la Commission de vérification des comptes.
- 6° Contrôle des commissaires aux comptes.
- 7° Approbation des états de prévisions, du bilan et des comptes par arrêté ministériel.
- 8° Détermination des investissements par le Commissariat général au Plan.
- 9° Vote de la loi-programme et des crédits de paiement annuels par le Parlement.
- 10° Autorisation des emprunts par le ministre des Finances.
- 11° Contrôle du Conseil de direction du Fonds de développement économique et social, ex-commission des investissements (1).

(1) Nous avons maintenu à l'organigramme qui figure à l'Annexe I la dénomination « *Commission des Investissements* » en vigueur de 1948 à 1955, pour mieux faire ressortir l'existence d'un double contrôle des investissements, sur le plan national et départemental.

- 12° Contrôle des rémunérations par la Commission interministérielle de coordination des salaires.
- 13° Fixation des tarifs.
- 14° Contrôle permanent de la mission de contrôle économique et financier.
- 15° Contrôle permanent du commissaire du Gouvernement, représentant le ministère de tutelle.
- 16° Commission d'études des marchés.
- 17° Groupe permanent d'études des marchés.
- 18° Commission des marchés.
- 19° Visa des marchés par la mission de contrôle.
- 20° Commission consultative supérieure des prix des marchés.
- 21° Commission centrale des opérations immobilières.
- 22° Commission départementale des opérations immobilières.
- 23° Contrôle du préfet dans le département.
- 24° Contrôle du service des Domaines.
- 25° Commission départementale des investissements.
- 26° Contrôle du service départemental du ministère de la Reconstruction et du Logement sur les logements construits pour le personnel.
- 27° Contrôle de la concession :
 - a) Contrôle technique de l'ingénieur de la circonscription électrique;
 - b) Contrôle financier.

BIBLIOGRAPHIE

La bibliographie a été classée en cinq chapitres : I. Etudes internationales; II. Ouvrages généraux sur le contrôle en France; III. Extraits de revues, notes, documents sur le contrôle en France; IV. Documents parlementaires et administratifs concernant le contrôle en France; V. Principaux documents bibliographiques sur le contrôle à l'étranger.

I. — Etudes internationales.

- BOULOUIS (J.), Le colloque de Rome sur le droit des nationalisations (24 février-1^{er} mars 1958). (*Revue Internationale de Droit Comparé*, avril-juin 1958.)
- BURKEAD (Jesse), Le contrôle des entreprises publiques dans les pays économiquement avancés et dans les pays sous-développés. (*Les Cahiers Economiques*, juillet-août 1954.)
- CHLEPNER (B.S.), Réflexions sur le problème des nationalisations. (*Revue de l'Institut de Sociologie*, 1949, n° 2.)
- Compte rendu de la Table Ronde de La Haye organisée en juillet 1954 par l'Institut International des Sciences Administratives. (Publié par l'Institut.)
- Compte rendu de la Table Ronde d'Oxford organisée en juillet 1955 par l'Institut International des Sciences Administratives. (Publié par l'Institut.)
- Compte rendu du II^e Congrès international de l'Economie collective, Liège, septembre 1955. (*Annales de l'Economie Collective*, avril-nov. 1956.)
- Compte rendu du II^e Congrès international des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques, Bruxelles, septembre 1956. (Publié par la Cour des Comptes de Belgique, Bruxelles, 1957.)
- Compte rendu du III^e Congrès international de l'Economie collective, Puteaux, mai 1957. (*Annales de l'Economie Collective*, janvier-avril 1958.)
- Compte rendu de la Table Ronde de 1958 à Liège, de l'Institut international des Sciences administratives. (Thème : « La dévolution de pouvoirs aux institutions autonomes, M. Brian CHAPMAN, rapporteur. ») (Publié par l'Institut.)
- EINAUDI, BYE, ROSSI, Nationalization in France and Italy. (*Cornell University Press*, Ithaca, 1955.)
- FRIEDMANN (W.), The public corporation ; a comparative symposium. (*Stevens and Sons*, Londres, 1954.)

- FRIEDRICH (Carl J.), La démocratie constitutionnelle. (*Bibliothèque de la Science Politique*, Presses Universitaires de France, 1958.)
- Le déclin du contrôle et de la discussion parlementaires. (*Revue Internationale d'Histoire Politique et Constitutionnelle*, avril-juin 1954.)
- GOGUEL, GALICHON, PICKLES, STEDMAN, COEYTAUX, Le travail parlementaire en France et à l'étranger. (Presses Universitaires de France, 1955.)
- HANSON (A.H.), Public enterprise ; a study of its Organisation and Management in various countries. (*Institut International des Sciences Administratives*, Bruxelles, 1955.)
- I.N.S.E.E., La Participation du personnel à la gestion des entreprises dans les pays de démocratie populaire. (*Etudes et Conjonctures*, juillet 1957.)
- MEYNAUD (Jean), Etudes et documents sur l'entreprise publique. (*Revue Economique*, mai 1957.)
- O.N.U., Some problems in the organization and administration of public enterprises in the industrial field. (*United Nations, Technical Assistance Administration*, New York, 1954.)
- PUGET (Henry), Rapport général sur l'Administration en matière économique, au IX^e Congrès international des Sciences administratives, Istamboul, sept. 1953. (*Revue Administrative*, sept.-oct. 1953.)
- Les Nationalisations en France et à l'étranger. Tome II : Les Nationalisations à l'étranger. (*Travaux et recherches de l'Institut de droit comparé de l'Université de Paris*, volume XIV, Librairie Sirey, 1958.)
- SEIDMAN (Harold), The Government Corporation, Organization and Controls. (*Public Administration Review*, 1954, Vol. XIV, n^o 3.)

II. — Ouvrages généraux sur le contrôle en France.

- ARDANT (Gabriel), Technique de l'Etat. (Presses Universitaires de France, 1953.)
- B.I.T., La participation des organisations professionnelles à la vie économique et sociale en France. (B.I.T., Genève, 1948.)
- BREDIN (Jean-Denis), L'entreprise semi-publique et publique et le droit privé. (Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1957.)
- BRINGARD (A.), La Nationalisation de l'électricité et du gaz. (Thèse, Paris, 1953.)
- Cent cinquantième de la Cour des Comptes (1807-1957). (Paris, Imprimerie Nationale, 1957.)
- CHAVANON (Christian), Essai sur la notion et le régime juridique du service public industriel et commercial. (Librairie Sirey, 1939.)
- CHENOT (Bernard), L'Organisation économique de l'Etat. (Librairie Dalloz, 1951.)
- Les Institutions administratives françaises. (*Les Cours de Droit*, 1954-1955.)
- Les Entreprises nationalisées. (Presses Universitaires de France, 1956.) (Collection *Que sais-je ?*, n^o 695.)
- Droit public économique. (*Les Cours de droit*, 1956.)
- CORAIL (J.-L. de), La Crise de la notion juridique de service public en droit administratif français. (Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1954.)
- DELESALLE (Pierre-Marie), Le Statut du personnel des entreprises nationalisées. (Librairie Duchemin, 1953.)
- DELION (André), L'Etat et les entreprises publiques. (Librairie Sirey, 1959.)
- DRAGO (Roland), Les Crises de la notion d'établissement public. (Pedone, 1950.)
- Fonctionnement (Le) des entreprises nationalisées en France. (Troisième colloque des Facultés de Droit, Librairie Dalloz, 1955.)
- GARRIGUE (B.), La Réforme de structure dans les Houillères nationalisées. (Thèse, Paris, 1953.)
- GOGUEL (François), Le Régime politique français, les mécanismes de la démocratie parlementaire. (Editions du Seuil, 1955.)
- GOURRIER (J.), Le Régime administratif de la compagnie Air France. (Thèse, Paris, 1953.)

- HAURIOU (André), Cours de droit des services publics. (*Les Cours de Droit*, 1954-1955.)
- JACOMET (R.) et BUTTGENBACH (M.), Le Statut des entreprises publiques. Offices à caractère industriel et commercial. Sociétés d'économie mixte. Entreprises nationalisées. (Librairie Sirey, 1947.)
- JACQUIGNON (Louis), Le Régime des biens des entreprises nationales. (Librairie Dalloz, 1956.)
- JULLIOT de LA MORANDIÈRE et BYÉ, Les Nationalisations en France et à l'étranger. Tome I : Les Nationalisations en France. (*Travaux et recherches de l'Institut de Droit comparé de l'Université de Paris*, Vol. V, Librairie Sirey, 1948.)
- LAUBADÈRE (A. de), Traité élémentaire de droit administratif. (Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 2^e édition, 1957.)
- Cours de droit des services publics. (*Les Cours de Droit*, 1956-1957.)
- LIDDERDALE (W.S.), Le Parlement français. (*Cahier de la Fondation Nationale des Sciences Politiques*, n° 54, A. Colin, 1954.)
- MAILLET-CHASSAGNE (Monique), Influence de la nationalisation sur la gestion des entreprises publiques. (Ecole pratique des Hautes Etudes, collection « *Observation Economique* », publiée sous la direction de M. A. PIATIER.)
- PRÉLOT (Marcel), Droit parlementaire français. (*Les Cours de Droit*, 1957-1958.)
- VEDEL (Georges), Cours de droit administratif. (*Les Cours de Droit*, 1954-1955.)
- WALINE (Marcel), Traité élémentaire de droit administratif. (7^e édition, Librairie Sirey, 1958.)
- Cours de droit administratif. (*Les Cours de Droit*, 1954-1955.)

III. — Extraits de revues, notes, documents sur le contrôle en France.

- ARMAND (Louis), Entreprises nationalisées et entreprises privées. (*Association des Cadres Dirigeants de l'Industrie*, n° 53.)
- La S.N.C.F. au service de l'Economie nationale. (*Annales de l'Economie Collective*, mai-août 1957.)
- BARANGÉ (Charles), Les Investissements des entreprises nationalisées. (*Revue Banque et Bourse*, août-sept. 1948.)
- BERTRAND (Léon), La Doctrine socialiste en matière de nationalisation. (*Revue Socialiste*, novembre 1954.)
- BESSON (A.), Nationalisation et organisation de l'industrie des Assurances. (*Droit Social*, juin 1947.)
- BIAYS (Philippe), Les Commissions d'enquête parlementaires. (*Revue du Droit Public et de la Science Politique*, avril-juin 1952.)
- BLAEVOET (Charles), Le Mirage de l'autonomie des organismes gérant des services publics industriels et commerciaux. (Dalloz, 1949, chronique XLIII, p. 179.)
- Etablissements publics à caractère industriel et commercial ou régies d'Etat. (*Droit Social*, sept.-oct. 1949.)
- Le Statut d'Electricité de France et Gaz de France, son influence sur le contentieux. (*Cahiers de Documentation Juridique*, mars 1951.)
- BLAMONT (Emile), Les Conditions du contrôle parlementaire. (*Revue du Droit Public et de la Science Politique*, avril-juin 1950.)
- BOULOIS (Jean), Le Régime des entreprises nationalisées. (*Jurisclasseur Administratif*, fasc. 158, 1953-1956.)
- BYÉ (Maurice), Le Régime des exploitations économiques de l'Etat. (*Politique*, octobre 1947.)
- CABRILLAC, L'Organisation du crédit et les nationalisations de banques. (*Jurisclasseur Périodique*, 1946, I, 496.)
- CADEL (R.), Dix années de nationalisation des Charbonnages de France. (Conférence. Bruxelles, 20 mars 1956, publiée dans *Les Comptes rendus de la Société Royale d'Economie Politique de Belgique*, 457, avenue de Tervueren.)

- CAHEN-SALVADOR (Jean), La Régie Nationale des Usines Renault. (*Droit Social*, 1945, n° 6.)
- CARCELLE (Paul) et MAS (Georges), Le Contrôle de l'Etat sur les finances publiques. (*Revue Administrative*, n° 35, de sept-oct. 1953.)
- CARTOU (Louis), Le Contrôle des opérations immobilières poursuivies par les services publics ou d'intérêt public. (*Revue de Science et Législation Financières*, 1953.)
- CÉLIER (Charles), Quelques données historiques du problème des nationalisations. (*Droit Social*, mars 1945.)
- CHALANDON (Albin), Le Problème des entreprises nationalisées. (*Revue Politique et Parlementaire*, n° 589, juin 1949.)
- CHENOT (Bernard), Premiers résultats de la nationalisation des mines. (*Droit Social*, juillet-août 1949.)
- Les Paradoxes de l'entreprise publique. (*Revue Française de Science Politique*, oct.-déc. 1955.)
- CHEVRIER (Jacques), Dix ans d'Electricité de France. (*Annales de l'Economie Collective*, mai-août 1957.)
- CLUSEAU (Max), Réflexions sur la nouvelle organisation du crédit et la nationalisation des banques. (*Revue de Science et Législation Financières*, juillet-sept. 1946.)
- COMBET (Georges), L'Administration et les affaires nationalisées. (*Arts et Manufactures*, novembre 1956.)
- COMISETTI (Louis), Théorie du quatrième pouvoir. (*Annales de l'Economie Collective*, sept.-déc. 1952.)
- COURBIER (Jean), Pour un meilleur aménagement du secteur économique public. (*Nouvelle Revue d'Economie Contemporaine*, juin 1950.)
- DAUPHIN-MEUNIER (Achille), Cogestion et organisations professionnelles. (*Nouvelle Revue d'Economie Contemporaine*, août-sept. 1954.)
- DELION (André), Le Contrôle des entreprises publiques. I. La Commission de Vérification ; II. Le Contrôle parlementaire. (*Droit Social*, 1959.)
- DESAZARS de MONTGAILHARD (J.), Les Caractères de l'entreprise publique. (*Droit Social*, janvier 1949.)
- DONNATAU (P.), La Régie Renault devant la concurrence et les tentatives de planification. (*Economie et Humanisme*, 1953, n° 81.)
- FAURE (Edgar), Quelques aspects du problème des nationalisations. (*Revue Politique et Parlementaire*, déc. 1945.)
- FINNEGAN (Margaret), Ministerial control of Electricity de France. (*Public Administration*, XXXII, hiver 1954.)
- FORT (R.), Le Risque d'entreprise, application aux entreprises nationalisées. (*Revue Française de l'Energie*, mai 1954.)
- FOURIER (J.-M.), Bilan de la nationalisation des banques. (*Droit Social*, sept.-oct. 1952.)
- FUSILIER (R.), Le Statut du personnel des entreprises nationalisées. (*Revue du Droit Public*, 1956.)
- GARDELLINI (R.) et COUAILLER (P.), Les Entreprises publiques. (*Revue administrative*, nos 27, 28 et 29 de 1952.)
- GAZIER (Albert), Le Statut des entreprises publiques. (*Revue Banque et Bourse*, mars 1949.)
- Les Entreprises publiques seront-elles étatisées ? (*Revue Banque et Bourse*, juillet-août 1953.)
- GOGUEL (François), La Déficience du système parlementaire. (*Esprit*, juin 1953.)
- GUÉRIN (Maurice), La Réforme des entreprises nationalisées. (*Chronique Sociale de France*, n° 1 de 1954.)
- HAMEL (J.), La Nationalisation des grandes banques de dépôts. Résultats de quatre années d'expérience. (*Droit Social*, janvier 1950.)
- HERVIEU, Les Entreprises publiques : organisation financière et contrôle. (*Annales de Finances Publiques*, n° 8-9 de 1949.)
- HOUIN (R.), La Gestion des entreprises publiques et les méthodes du droit commercial. (*Archives de Philosophie du Droit*, Librairie Sirey, 1952.)

- HOUSIAUX (Jacques), Les Transformations de l'organisation du crédit en France depuis 1945. (*Economie et Humanisme*, janv.-fév. 1958.)
- HYMANS (Max), Air France, compagnie nationale. (*Annales de l'Economie Collective*, mai-août 1957.)
- JACOMET (Robert), La Conception moderne du contrôle. (*Revue Politique et Parlementaire*, novembre 1946.)
- JACQUIGNON (Louis), L'Exécution forcée sur les biens des autorités et services publics. (*L'Actualité Juridique*, 20 septembre 1958.)
- JANSSE (Lucien), La Politique des nationalisations en France. (*Economie et Humanisme*, sept.-oct. 1953.)
- JOUANIQUE, Modification du statut d'Air France. (*Revue Administrative*, 1953.)
- JOUHAUX (Léon), Les Nationalisations en France. (*Annales de l'Economie Collective*, juillet-octobre 1949.)
- KATZAROV (Konstantin), L'Etat commerçant et les nationalisations. (*Revue Trimestrielle de Droit Commercial*, janvier-mars 1950.)
- Le Problème du contrôle en matière de nationalisations. (*Droit Social*, juillet-août 1957.)
- LANGROD (Georges), L'Entreprise publique en droit administratif comparé. (*Revue Internationale de Droit Comparé*, avril-juin 1956.)
- LAUFENBURGER (H.), Quelques aspects inattendus des nationalisations. (*Revue de Science et Législation Financières*, juillet-septembre 1952.)
- Entreprise publique et entreprise privée. (*L'Actualité Economique [de Montréal]*, janvier-mars 1952.)
- LAVERGNE (Bernard), La Forme coopérative des nationalisations. (*L'Année Politique, Economique et Coopérative*, n° 84-85, août-octobre 1948.)
- LAVIGNE (Pierre) et POLLET (Roger), Les Modalités du contrôle étatique des institutions d'économie mixte. (*Jurisqueleur Administratif*, fascicule 160.)
- LEBACQZ (Albert), Le Contrôle des investissements. (*Revue Politique des Idées et des Institutions*, 15 février 1958.)
- LEBOIS (R.), Charbonnages de France. (*Annales de l'Economie Collective*, mai-août 1957.)
- LE BRUN (Pierre), Le Problème du statut des entreprises publiques. (*Revue Politique et Parlementaire*, avril-mai 1948.)
- LEFAUCHEUX (Pierre), Conférence de presse du 14 octobre 1948.
- Conférence de presse du 1^{er} octobre 1951.
- Conférence de presse rapportée en juin 1953.
- Un exemple significatif : la Régie Renault. (*Synthèses*, n° 91, déc. 1953.)
- Conférence à l'Institut de droit comparé, du 4 mars 1954 (multigraphiée).
- Une entreprise nationalisée française : la R.N.U.R. (*Revue de l'Université de Bruxelles*, n° 3-4, avril-juin 1954.)
- Conférence qui aurait dû être prononcée à Strasbourg le 11 janvier 1955.
- LEMASURIER (Jeanne), Qualification juridique et rôle du Conseil supérieur de l'Electricité et du Gaz. (*Revue Administrative*, 1955.)
- LEWIS (E.G.), Parliamentary Control of Nationalized Industry in France. (*American Political Science Review*, Madison, Wis, sept. 1957.)
- LORAIN (H.), Conférence faite le 15 mars 1956 à l'Institut des Sciences juridiques et financières appliquées aux affaires. (Compte rendu multigraphié.)
- LUCHAIRE (François), Le Statut des entreprises publiques. (*Droit Social*, juillet et août 1947.)
- LYON-CAEN (Gérard), Les Diverses formules de nationalisation. (*Droit Social*, février 1945.)
- MAINGUY (Yves), La Gestion des secteurs fondamentaux. (*Chronique Sociale de France*, n° 1 de 1954.)
- MALEVILLE (Georges), Les Modifications apportées à la loi du 8 avril 1946 sur la nationalisation de l'Electricité et du Gaz. (*Cahiers de Documentation Juridique*, mars 1949.)
- La Représentation de l'Etat auprès du service national « Electricité de France ». (*Cahiers Juridiques de l'Electricité et du Gaz*, août-sept. 1952.)
- L'Autorité de l'Etat sur les services nationaux « Electricité de France »

- et « Gaz de France ». (*Cahiers Juridiques de l'Electricité et du Gaz*, n° 52, 53, 54 et divers articles dans la même revue.)
- Les Problèmes de l'Electricité et du Gaz devant le Parlement, de 1948 à 1956. (*Cahiers de Documentation Juridique*, n° 4 et 17, *Cahiers Juridiques de l'Electricité et du Gaz*, n° 27, 34, 44, 61, 67, 78, 91.)
- MASPÉTIOL (Roland), Les Techniques juridiques de l'économie globale. (*Archives de Philosophie du Droit*, Sirey, 1952.)
- L'Apport de l'économie à la théorie de l'Etat. (*Revue Politique et Parlementaire*, octobre 1957.)
- MASSÉ (Pierre), Electricité de France devant les problèmes de l'expansion. (Conférence prononcée à l'Institut d'études politiques de Paris, le 24 février 1954. *Annales de l'Economie Collective*, numéro de mars 1955.)
- Les Entreprises nationalisées et le bien public. (*Coopération*, janvier 1956.)
 - Intervention au Congrès de Liège, le 17 septembre 1955. (*Annales de l'Economie Collective*, avril-novembre 1956.)
- MATER (André), Réflexions d'un juriste sur une nationalisation. (*Revue Juridique de l'Electricité et du Gaz*, nov.-déc. 1948.)
- MERLE (Marcel) et BOULOUIS (Jean), Nationalisations et démocraties. (*Dalloz*, 1950, chronique XXVI, p. 27.)
- MILHAUD (Edgar), La Nationalisation de l'industrie aéronautique en France et ses premiers résultats. (*Annales de l'Economie Collective*, mai-août 1939.)
- Louis de BROUCKÈRE, théoricien de l'économie collective. (*Annales de l'Economie Collective*, mai-juin 1951.)
 - L'Œuvre de Léon JOUHAUX dans le domaine de l'Economie collective. (*Annales de l'Economie collective*, nov.-déc. 1954.)
- MOCH (Jules), Les Nationalisations françaises. (*Annales de l'Economie Collective*, sept.-déc. 1952.)
- MONTEL (Maurice), L'Etat et les entreprises nationalisées. (*Annales de l'Economie Collective*, janvier-avril 1958.)
- MOREUX (Christian), L'Autorité de l'Etat sur les entreprises publiques doit être intégralement rétablie. (*Journal de la Marine Marchande*, 1952, n° 1713.)
- MORIZOT (R.), Nationalisation ou étatisation. (*Association des Cadres Dirigeants de l'Industrie*, n° 70.)
- PELLENC (Marcel), Les Méfaits des nationalisations illustrés par le secteur des transports. (Conférence du 24 avril 1951.)
- Le Déficit du secteur nationalisé. (*Revue de Paris*, n° 3 de 1957.)
- PERRON (François), Les Nationalisations. (*Droit Social*, novembre 1945.)
- Le Secteur public industriel et les conditions de cohérence. (*Economie et Humanisme*, sept.-oct. 1953.)
- PERSONNAZ (Jean), La Nationalisation des Houillères Nationales. (*Droit Social*, n° 3 et 4 de 1947.)
- PIETTE (Jacques), Réflexions sur les nationalisations. (*Revue Administrative*, sept.-oct. 1948.)
- PINEAU (Christian), Sur la gestion des sociétés nationales. (*Revue Banque et Bourse*, juin 1950.)
- RAMADIER (Paul), Préhistoire d'une nationalisation : l'électricité. (*Revue Socialiste*, novembre 1954.)
- Intervention au Congrès de Liège [17-9-55]. (*Annales de l'Economie Collective*, avril-novembre 1956.)
- REBOUD (Emmanuel), Nationalisation de l'électricité et Economie globale. (*Economie et Humanisme*, sept.-oct. 1953.)
- RIVERO (Jean), Le Régime des nationalisations. (*Jurisclasser Civil*, mise à jour 1948.)
- Sur la réforme des entreprises nationalisées. (*Dalloz*, 1948, chronique, n° 43.)
 - Le Nouveau statut de la Cie Air France. (*Droit Social*, n° 6 de 1949.)
 - Les Interventions de l'Etat dans la vie économique française, 1918-1948. In : *La Science politique contemporaine*, UNESCO, 1950.)
 - Le Régime des entreprises nationalisées et l'évolution du droit administratif. (*Archives de Philosophie du Droit*, Sirey, 1952.)

- Essai d'un bilan des nationalisations françaises. (*Revue de l'Université de Bruxelles*, oct.-déc. 1952.)
- L'Expérience des nationalisations. (*Preuves*, décembre 1953.)
- Le Fonctionnement des entreprises nationalisées. (*Droit Social*, nov. 1955.)
- ROBIN (M.), Essai sur la représentation des intérêts dans l'organisation des entreprises publiques. (*Revue du Droit Public et de la Science Politique*, sept.-oct. 1957.)
- ROGER (Charles), Pour la nationalisation, contre l'étatisation. (*La Revue Nouvelle*, Casterman, édit., 15 avril 1945.)
- SAINT-GEOURS (M.), L'Etat et les entreprises publiques. (*Droit Social*, nov. 1953.)
- SONNET (Jean), Le Conseil national des assurances et la nationalisation des assurances en France. (*Annales de l'Economie Collective*, mai-août 1957.)
- TAUSCHER (A.), Les Fonctions économiques des entreprises publiques. (*Revue de Science et Législation Financières*, avril-juin 1952.)
- TINGUY du POUET (Lionel de), Les Entreprises nationales et le Parlement. (*Revue Politique des Idées et des Institutions*, 30 octobre 1955.)
- VEDEL (Georges), La Technique des nationalisations. (*Droit Social*, février et mars 1946.)
- La Responsabilité des administrateurs devant la Cour de discipline budgétaire. (*Revue de Science et Législation Financières*, n° 2 de 1949.)
- Le Contrôle par les Commissions parlementaires de la gestion des entreprises industrielles nationalisées et des sociétés d'économie mixte. (*Droit Social*, mars 1955.)
- WALINE (Marcel), Les Nationalisations. (*Droit Social*, mars 1945.)
- WEISSER (Gerhardt), L'Etat, les entreprises d'économie collective et les investissements. (*Annales de l'Economie Collective*, janvier-avril 1958.)
- X, A propos du contrôle des entreprises nationalisées. (*Droit Social*, février 1956.)
- X, La Mission de contrôle des entreprises nationalisées, forme dissimulée de la tutelle. (*Revue Française de l'Energie*, mai 1953.)
- XXX, L'Etat industriel et l'Etat arbitre. (*Revue d'Economie Politique*, juillet-septembre 1946.)
- XXX, Le Contrôle du Parlement sur les entreprises nationales. (*Revue Politique et Parlementaire*, janvier 1955.)
- DIVERS, Vingt ans de capitalisme d'Etat. (*France-Documents*, 1951, n° 52.)

IV. — Documents parlementaires et administratifs concernant le contrôle en France.

1° DOCUMENTS PARLEMENTAIRES

Travaux préparatoires des lois du :

- 2 décembre 1945 (Banques) : J.O., D.P., décembre 1945, pp. 153 et suiv.
- 8 avril 1946 (Electricité, Gaz) : J.O., D.P., mars 1946, pp. 1005 et suiv.
- 25 avril 1946 (Assurances) : J.O., D.P., avril 1946, pp. 2116 et suiv.
- 17 mai 1946 (Combustibles minéraux solides) : J.O., D.P., avril 1946, pp. 2388 et suiv.

Travaux préparatoires d'un statut des entreprises publiques :

- Propositions de loi nos 1289, 1522, 2044 (Assemblée Nationale, 1947).
- Avis du Conseil Economique : J.O., 15 novembre 1947, pp. 52-59.
- Rapport de M. Maurice GUÉRIN, au nom de la Commission des Affaires Economiques de l'Assemblée Nationale sur le projet de loi portant statut général des entreprises publiques. (A.N., annexe n° 8572, 1^{er} décembre 1949.)

Travaux préparatoires de la loi n° 55-360 du 3 avril 1955. Loi GAZIER :

- Proposition de loi n° 6299, A.N., session de 1953.
- Rapport de M. GAZIER : A.N., annexe n° 6551, 21 juillet 1953.
- Rapport de M. NAVEAU : C.R., annexe n° 336, 15 juin 1954.

- Avis au nom de la Commission de la Production Industrielle par M. CORNAT : C.R., annexe n° 355, 29 juin 1954.
- Avis au nom de la Commission des Finances par M. COUDÉ du FORESTO : C.R., annexe n° 378, 6 juillet 1954.
- Rapport de M. GAZIER sur l'avis (n° 8861) donné par le Conseil de la République : A.N., annexe n° 8995, 28 juillet 1954.

Rapports parlementaires :

- a) Rapport de M. PELLENC sur les Sociétés Nationales de Constructions Aéronautiques (imprimé en janvier 1948).
Rapport de M. PELLENC au nom de la Commission du Suffrage Universel sur une proposition de résolution des membres de la Sous-Commission chargée de suivre la gestion des entreprises nationalisées et tendant à la désignation d'une commission d'enquête : C.R., annexe n° 468, 29 octobre 1953.
- b) Rapports des Sous-Commissions chargées de suivre et d'apprécier la gestion des entreprises industrielles nationalisées et des sociétés d'économie mixte :
 - de M. André HUGUES sur l'Electricité de France : A.N., annexe n° 10242, 21 juin 1955,
 - de M. LITAISE sur les statuts des personnels des grandes entreprises publiques : C.R., annexe n° 454, 15 mai 1956,
 - de M. LITAISE, rapport annuel d'information : C.R., annexe n° 200, 26 décembre 1956,
 - de M. de TINGUY, examen d'ensemble de la gestion des entreprises nationalisées au cours des années 1952 à 1955 : A.N., annexe n° 4703, 28 mars 1957,
 - de M. CATOIRE sur les Charbonnages de France et les Houillères de Bassin : A.N., annexe n° 4368, 28 février 1957,
 - de M. André HUGUES sur l'Electricité de France : A.N., n° 4835, 10 avril 1957,
 - de M. André HUGUES sur le Gaz de France : A.N., annexe n° 6479, 31 janvier 1958,
 - de M. Raymond BOISDÉ sur la Régie Nationale des Usines Renault : A.N., annexe n° 6672, 20 février 1958,
 - de M. de TINGUY, examen d'ensemble sur la gestion des entreprises nationalisées au cours des années 1952 à 1956 : A.N., annexe n° 6789, 4 mars 1958.
 - de M. Georges BONNET sur les entreprises nationalisées relevant de l'autorité du ministre de l'Industrie et du Commerce : A.N., annexe n° 6801, 5 mars 1958,
 - de M. LITAISE, rapport annuel d'information : C.R., annexe n° 395, 25 mars 1958.

2° DOCUMENTS ADMINISTRATIFS

- a) Rapport général présenté au nom de la Commission des Offices par M. BRIN : J.O., annexe 4 juin 1936, pp. 437-446.
- b) Rapports d'ensemble présentés par la Commission de Vérification des Comptes des Entreprises publiques :
 - 1^{er} rapport : 21 août 1949, J.O., Annexe administrative, pp. 369-386.
 - 2^e rapport : 26 janvier 1951, J.O. Annexe administrative, pp. 17-46.
 - 3^e rapport : 25 juillet 1952, J.O. du 3 octobre 1952.
 - 4^e rapport : 22 juillet 1954, J.O. du 21 septembre. Annexe administrative, pp. 289-324.
 - 5^e rapport : 27 décembre 1956, J.O. du 26 février 1957. Annexe administrative, pp. 197-242.
 - 6^e rapport : 29 juillet 1958, J.O. du 3 décembre 1958. Document administratif.
- c) Coordination économique et entreprises nationales (direction) : Rapport sur l'évolution de la situation économique et financière des entreprises nationales du secteur industriel et commercial au cours des exercices 1956 et 1957. (Imprimerie Nationale, 1958, 48 pp.)

V. — Principaux documents bibliographiques sur le contrôle à l'étranger.

Les ouvrages signalés sous le titre « Etudes Internationales » et notamment les ouvrages de MM. FRIEDMANN et HANSON ainsi que le volume XIV des Recherches de l'Institut de Droit Comparé sur les nationalisations à l'étranger, exposent l'organisation et le fonctionnement du contrôle des entreprises publiques à l'étranger. Mais, pour un certain nombre de pays, il existe également des études particulières ; on trouvera ci-après une liste succincte des études récentes.

ALLEMAGNE OCCIDENTALE

CHAPEL (Yves), Aperçu sur les services publics parastataux en Allemagne Fédérale. (*Revue Internationale des Sciences Administratives*, n° 3 de 1956.)

CHESAUX (Pierre), Les Projets de nationalisation de l'industrie allemande. (*Revue Economique et Sociale de Lausanne*, juillet 1952.)

ASIE DU SUD-EST

CHESTER (T.E.), Public enterprise in South East Asia. (*The Political Quarterly*, XXVI, 1.)

AUSTRALIE

BOYER (R.), The statutory Corporation as a democratic device. (*Public Administration*, Sydney, mars 1957.)

KEWLEY (T.H.), Australian Commonwealth Government Corporations. (*Public Administration*, Londres, XXVIII, automne 1950.)

— Some general features of the Statutory Corporation in Australia. (*Public Administration*, Sydney, mars 1957.)

AUTRICHE

La Nationalisation des industries de base en Autriche, étude du ministère fédéral des Transports et des Entreprises nationalisées. (*Annales de l'Economie collective*, juin-août 1952.)

Rapport de M. WALDBRUNNER, ministre fédéral autrichien des Communications et des Entreprises nationalisées au Congrès de Liège du 17 septembre 1955. (*Annales de l'Economie Collective*, avril-novembre 1956.)

Rapport de la mission d'étude du Conseil Economique. (J.O., Conseil Economique, 26 juillet 1958.)

BELGIQUE

BUTTGEBACH (André), *Théorie générale des modes de gestion des services publics en Belgique*. (Bruxelles, 1952, édité en France par la Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence.)

FRANK (Max), Vers un renforcement du contrôle des organismes parastataux en Belgique. (*Revue Internationale des Sciences Administratives*, n° 2 de 1952.)

MILHAUD (Ed.), HERREMANS (P.), JANSSENS (V.), *L'Economie collective en Belgique*. (*Annales de l'Economie Collective*, août-novembre 1958.)

WATHOUR (Charles), Le Contrôle de l'Etat sur les services publics autonomes. (*Revue Internationale des Sciences Administratives*, n° 3 de 1951.)

CANADA

BALLS (H.R.), The Financial control and accountability of Canadian Crown Corporations. (*Public Administration*, XXXI, été 1953.)

HODGETTS (Pr. J.E.), The Public corporation in Canada. (*Public Administration*, XXVIII, hiver 1950.)

MUSOLF (L.D.), Canadian Public Enterprise : A Character Study. (*American Political Science Review*, Madison, Wis., juin 1956.)

CHINE

- L'Édification de l'économie socialiste en Chine. (*Far Eastern Economic Review* du 16 avril 1953.)
- LOUNEV, Certaines questions du droit de propriété socialiste d'Etat dans la République populaire chinoise. (*Sovietskoïe Gosoudarstvo i Pravo*, n° 7 de 1954.)
- Résolution sur le premier plan quinquennal adoptée le 30 juillet 1955 par la première Assemblée populaire nationale. (Editions en langues étrangères, Pékin, 1956.)
- VIII^e Congrès du Parti Communiste Chinois, 15 septembre 1956. (Editions en langues étrangères, Pékin, 1956.)

ETATS-UNIS

- Congress-House, Committee on Government Operations Amending the Government Corporation Control Act. Hearings before Subcommittee. (85th Congress, 2nd Session, 1958.)
- FISCHER (Georges), L'Energie atomique et les Etats-Unis, droit interne et droit international. (Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1957.)
- FOCH (René), *La Haute Autorité de la vallée du Tennessee*. (Presses Universitaires de France, 1952.)
- GOLDBERG (Sidney D.) et SEIDMANN (Harold), The Government Corporation : Elements of a model charter. (Washington, *Public Administration Service*, 1953.)
- MILNE (Pr. R.S.), Control of Government Corporations in the United States. (*Public Administration*, XXXIV, hiver 1956.)
- PRITCHETT (Herman), The Tennessee Valley Authority, a study in public administration. (*University of North Carolina Press*, 1943.)
- RAY (Joanny) Une expérience de planning démocratique : la Tennessee Valley Authority. (*Droit Social* n° 9 de 1947 et n° 1 de 1948.)

GRANDE-BRETAGNE

Documents parlementaires

- Débats de la Chambre des Communes du lundi 8 février 1954. (*Hansard*, Vol. 523, n° 49, colonnes 833 à 962.)
- Report from the Select Committee on nationalised industries (Londres, *Her Majesty's Stationery Office*, 1954.)

Ouvrages généraux

- ACTON Society Trust :
 Accountability to Parliament.
 The framework of joint consultation.
 The men on the boards. (Claygate, Surrey, 1950-51.)
 The powers of the minister. (Claygate, Surrey, 1952.)
- ALBU (Austen), The organisation of Industry. (*New Fabian Essays*, Turnstile Press Ltd, Londres, 1952.)
- CHESTER (D.N.), The nationalised industries. (Londres, George Allen and Unwin Ltd, 1951.)
- HAYNES (William Warren), Nationalisation in practice : the British Coal Industry. (Boston, Harvard University, 1953.)
- KELF-COHEN (R.), Nationalization in Britain, the end of a dogma. (Macmillan, 1958.)
- ROBSON (W.A.), Public enterprise : developments in social ownership and control in Great Britain. (George Allen and Unwin Ltd, Londres, 1937.)
- Problems of nationalized industry. (George Allen and Unwin Ltd, Londres, 1952.)
- WYTHENSHAW (Lord Simon of), The Boards of Nationalized Industries. (London, Longmans, 1957.)
- X, Les Nationalisations en Grande-Bretagne : I. Banque d'Angleterre ; II. Télécommunications ; III. Aviation civile ; IV. Transports ; V. Electricité ; VI.

Industrie charbonnière, Gaz. (*Annales de l'Economie Collective*, 1949-1950, n°s 437-438, 439-445, 313-332, 60-147.)

Extraits de revues et articles

- ABEL (D.), British Conservatives and State Ownership (*Journal of Politics*, Gainesville, Fa., mai 1957.)
- Articles et documents, n° 2735. Grande-Bretagne : Le Parlement et les industries nationalisées. (Documentation française.)
- BERNARD (François), La Centralisation administrative dans les houillères britanniques. (*Revue Française de Science Politique*, juillet-septembre 1954.)
- BEST (R. Darcy), The United Kingdom Atomic Energy Authority. (*Public Administration*, XXXIV, printemps 1956, revue publiée par le Royal Institute of Public Administration, 76 New Cavendish Street, Londres.)
- BALDWIN (G.B.), Nationalization in Britain : A Sobering Decade. (*Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Philadelphie, mars 1957.)
- CHESTER (D.N.), Management and accountability in the nationalised industries. (*Public Administration*, XXX, printemps 1952.)
- Select Committee on nationalised industries, second report. (*Public Administration*, XXXI, automne 1953.)
 - The Select Committee on the nationalised industries. (*Public Administration*, XXXIV, printemps 1956.)
 - Boards and Parliament. (*Public Administration*, XXXVI, printemps 1958.)
- CITRINE (Lord), Problems of nationalised industries. (*Public Administration*, XXIX, hiver 1951.)
- CLEGG (H.A.), The Fleck Report. (*Public Administration*, XXXIII, automne 1955.)
- COLE (G.D.H.), Les Travailleurs et la direction dans les industries nationalisées. (*Annales de l'Economie Collective*, mars-avril 1951.)
- CONTROLE (Le) des industries nationalisées en Grande-Bretagne. (*Problèmes Economiques*, n° 333 du 18 mai 1954.)
- CROWTHER, Administration in the Gas Industry. (*Public Administration*, XXIX, hiver 1951.)
- DAVIES (Ernest), Ministerial control and parliamentary responsibility of nationalised industries. (*The Political Quarterly*, XXI, n° 2.)
- The Select Committee on the nationalised industries. (*The Political Quarterly*, XXIX, n° 4.)
- DUGDALE (J.), The Labour Party and nationalization. (*Political Quarterly*, Londres, juillet-septembre 1957.)
- ELECTRICITY Supply Reorganisation. (*Electrical Review*, fascicule 23, 7 décembre 1956, pp. 1041-1043.)
- FLORENCE (P. Sargent), Consumers' councils in the nationalised industries. (*The Political Quarterly*, XXIV, n° 3.)
- FOLDES (Lucien), The control of nationalised industries. (*Public Law*, été 1957.)
- GROVE (J.W.), The consumers' councils for Gas and Electricity. (*Public Administration*, XXVIII, automne 1950.)
- British Public Corporations, Some Recent Developments. (*Journal of Politics*, Gainesville, Fa., vol. XVIII, n° 4, nov. 1956.)
- HANSON (A.H.), Parliamentary questions on the nationalised industries. (*Public Administration*, XXIX, printemps 1951.)
- Report on the reports : the nationalised industries 1950-1951. (*Public Administration*, XXX, été 1952.)
 - Select Committee on nationalised industries ; the Report. (*Public Administration*, XXXI, printemps 1953.)
 - Electricity reviewed : the Herbert Report. (*Public Administration*, XXXIV, été 1956.)
 - Parliamentary Control of nationalised industries. (*Parliamentary Affairs*, XI, n° 3, été 1958.)
- LYON-CAEN (Gérard), Les Nationalisations en Grande-Bretagne. (*Droit Social*, décembre 1946.)
- MILLIGAN (F.), Ministerial control of the British Nationalised Industries. (*Canadian Journal of Economics and Political Science*, mai 1951, pp. 164-183.)

- MORRISON (Rt. Hon. Herbert), Public Control of the socialised industries. (*Public Administration*, XXVIII, printemps 1950.)
- NEUMAN (A.M. de), Le Consommateur et les nationalisations britanniques. (*Revue d'Economie Politique*, mai-juin 1950.)
- PALMER (A.M.F.), Industry and the House. (*Electrical Review*, 7 décembre 1956, pp. 1048-1049.)
- NOTTAGE (R.), O and M in the nationalised industries. (*Public Administration*, XXXIII, hiver 1955.)
- Reporting to Parliament on the nationalised industries. (*Public Administration*, XXXV, été 1957.)
- PLEASE (S.), Government control of the capital expenditures of the nationalised industries. (*Public Administration*, XXXIII, printemps 1955.)
- PROBLÈMES (Les) de l'industrie nationalisée du gaz en Grande-Bretagne. (*Notes et Etudes documentaires*, n° 2171.)
- RAPPORT intérimaire sur « la gestion publique » du Conseil Général au Congrès des Trade Unions de Douglas [7-11 septembre 1953]. (In : *Annales de l'Economie Collective*, juin-août 1953.)
- REITH (Lord), Public Corporations : Need to examine control and structure. (*Public Administration*, XXXIV, hiver 1956.)
- ROBSON (W.A.), The Governing board of the public corporation. (*The Political Quarterly*, XXI, n° 2.)
- VICKERS (Sir Geoffrey), The Accountability of a nationalised industry. (*Public Administration*, XXVIII, printemps 1950.)
- WINTER, Parliamentary, ministerial and judicial control of nationalised industries in Great Britain. (*Law and Contemporary Problems*, Duke University, Durham. Caroline du Nord, U.S.A., automne 1951.)

GRECE

- PSAROS (S.C.), Les Sociétés et entreprises publiques en Grèce. (*Annales de l'Economie Collective*, sept.-déc. 1957.)

UNION INDIENNE

- B.I.T., La Nouvelle politique industrielle de l'Inde. (*Informations Sociales du B.I.T.*, 15 septembre 1956.)
- B.I.T., Les Relations professionnelles en Inde. (*Informations Sociales du B.I.T.*, 15 mars 1958.)
- DUCVEKAR (T.G.), Management of nationalised industry. (*The Indian Journal of Political Science*, juillet-décembre 1957.)
- DWARKADAS (R.), Accountability of nationalised industries. (*The Indian Journal of Political Science*, Lucknow, octobre-décembre 1956.)
- LOKANATHAN (P.S.), The Public sector of India. (*The Indian Journal of Public Administration*, New Delhi, janvier-mars 1957.)
- NARAIN (I.), Some Aspects of the management of public enterprises. (*The Indian Journal of Political Science*, Lucknow, octobre-décembre 1956.)
- PATNAIK (R.C.), Management of nationalised industries in India. (*The Indian Journal of Political Science*, Lucknow, octobre-décembre 1956.)
- SARAIYA (R.G.), Administration of Nationalised Undertakings. (*The Indian Journal of Public Administration*, New Delhi, avril-juin 1956.)
- SINHA (S.K.), The State and industrial enterprise in India. (*The Indian Journal of Political Science*, Lucknow, avril-juin 1957.)

IRLANDE

- SCULLY (Michael), Parliamentary control of public corporation in Eire. (*Public Administration*, XXXII, hiver 1954.)

ITALIE

- Aspects de la réforme administrative en Italie. (*Revue Internationale des Sciences Administratives*, n° 2 de 1957.)
- CALVEZ, L'Actionnariat d'Etat en Italie. (*Revue de l'Action Populaire*, mai 1957.)

FRANCHINI (Flaminio), Les Aspects juridiques de l'intervention de l'Etat dans l'organisation économique italienne. (*Revue du Droit Public et de la Science Politique*, mars-avril 1957.)

JAPON

OKABE (S.), Public Corporation in Japan. (*Indian Journal of Public Administration*, New Delhi, juillet-septembre 1955.)

POLOGNE

BERTIN LEHMANN, Une Expérience de nationalisation : les houillères polonaises. (*Etudes et Conjoncture*, série économie mondiale, août 1947.)

BOBROWSKI (Czeslaw), Vers un nouveau modèle économique. (*Perspectives Polonaises*, Varsovie, n° 1, mai 1958.)

LONGCHAMPS (François), Quelques aspects actuels de la décentralisation en Pologne. (*Revue Administrative*, novembre-décembre 1958.)

ROSNER (Jan), La Gestion ouvrière en Pologne. (*Revue Internationale du Travail*, septembre 1957.)

ROUMANIE

B.I.T., La Réorganisation de l'économie en Roumanie, le régime des nationalisations et le planisme. (*Informations Sociales du B.I.T.*, 15 mars 1949.)

SUEDE

KOCK (Karin), Entreprises d'Etat en Suède. (*Bulletin de la Société Belge d'Etudes et d'Expansion*, janvier-février 1951, n° 144.)

SUISSE

BAUMGARTNER, Les Chemins de fer fédéraux suisses. (*Annales de l'Economie Collective*, juin-août 1952.)

COMISETTI (Louis), Les Services industriels de Genève, régie autonome. (*Annales de l'Economie Collective*, janvier-février 1951.)

TCHECOSLOVAQUIE

BENES (Dr Edouard), Les Nationalisations en Tchécoslovaquie. (*The Manchester Guardian*, 15 décembre 1945.)

B.I.T., Extension des nationalisations en Tchécoslovaquie. (*Informations Sociales du B.I.T.*, 1^{er} février 1949.)

B.I.T., Le Nouveau statut des entreprises nationales en Tchécoslovaquie. (*Informations Sociales du B.I.T.*, 1^{er} octobre 1950.)

B.I.T., Nouvelle organisation des industries nationalisées en Tchécoslovaquie. (*Informations Sociales du B.I.T.*, 1^{er} juin 1956.)

STUNA (S.), La Loi sur les entreprises nationales et quelques autres organisations économiques. (*Bulletin de Droit Tchécoslovaque*, Prague, décembre 1956.)

TURQUIE

ONAR SIDDIK SAMI (Dr), The Analysis and the criticism of the causes of appearance of the public corporations in Turkey and the legal and administrative structures of these corporations. (*Revue Internationale des Sciences Administratives*, n° 1 de 1954.)

UNION SUD-AFRICAINE

SCHOEMAN (Ministre des Transports de l'Union Sud-Africaine), Les Transports en Afrique du Sud. (*Bulletin de la Société Belge d'Etudes et d'Expansion*, n° 170 de 1956.)

U.R.S.S.

BETTELHEIM (Charles), L'Economie soviétique. *Traité d'Economie Politique*, Gaëtan Piron, 12^e vol. (Librairie Sirey, 1950.)

B.I.T., Participation des travailleurs à la gestion dans les entreprises soviétiques.

- Comités syndicaux et conférences permanentes de production. (*Informations Sociales du B.I.T.*, 1^{er} octobre 1958.)
- JIMERINE (D.), Quelques questions relatives à la planification du développement de l'économie nationale. (*Problèmes Economiques*, revue soviétique, n° 1 de janvier 1957.)
- KHROUCHTCHEV (N.S.), Rapport sur le perfectionnement de l'industrie et de la construction présenté à la VII^e session du Soviet Suprême de l'U.R.S.S. [7-10 mai 1957]. (Paris, Editions de la Documentation Française, N.D., 2.303).
- PRONTEAU (Jean), La Grande réforme industrielle. (*Economie et Politique*, nov.-déc. 1957.)
- SAVENKOV, De l'Amélioration de l'appareil de direction dans l'industrie. (*Problèmes Economiques*, revue soviétique, n° 12 de décembre 1956.)
- X, Le Problème de choc du relèvement nouveau de l'économie socialiste. (*Problèmes Economiques*, revue soviétique, n° 12 de décembre 1956.)
- X, Le Budget et la situation économique en U.R.S.S. (*Statistiques et Etudes Financières*, octobre 1958.)

URUGUAY

- SAYAGUES LASO (Enrique), Les Etablissements publics économiques en Uruguay. (*Revue Internationale des Sciences Administratives*, n° 1 de 1956.)

YUGOSLAVIE

- APERÇU de la gestion sociale en Yougoslavie. (*Service d'Informations Yougoslave*, 1957.)
- B.I.T., Les Conseils ouvriers et les Conseils de gestion en Yougoslavie. (*Informations Sociales du B.I.T.*, 15 octobre 1950.)
- B.I.T., La Gestion ouvrière des entreprises en Yougoslavie. (*Informations Sociales du B.I.T.*, 1^{er} juin 1954.)
- B.I.T., Gestion ouvrière et détermination autonome des salaires en Yougoslavie. (*Informations Sociales du B.I.T.*, 1^{er} novembre 1954.)
- B.I.T., Premier Congrès national des Conseils ouvriers de Yougoslavie. (*Informations Sociales du B.I.T.*, 1^{er} novembre 1957.)
- DAVICO (Jasa), Intervention au Congrès de Liège du 17-9-1955. (*Annales de l'Economie Collective*, avril-novembre 1956.)
- KARDELJ (Edouard), De l'élaboration du système juridique. (*Questions actuelles du Socialisme*, n° 41, mars-avril 1957.)
- KLATZMANN (Joseph), Originalité de l'économie yougoslave. (*Revue Economique*, n° 3 de 1957.)
- LOUCKS (William N.), Workers' Self Government in Yugoslav Industry. (*World Politics*, XI, n° 1, octobre 1958.)
- LUKIC, Rapport oral aux premières journées juridiques franco-yougoslaves. (*Revue Internationale de Droit Comparé*, n° 4, 1956.)
- MILHAUD (Edgar), A propos de l'expérience yougoslave. (*Annales de l'Economie Collective*, août-décembre 1951.)
- PRINEAU, L'Economie de la République Populaire Fédérative de Yougoslavie. (*Economie et Politique*, août-septembre 1956.)
- Quelques éléments essentiels de l'économie collective en Yougoslavie. (*Annales de l'Economie Collective*, décembre 1955.)
- Questions actuelles du Socialisme, n° 41, mars-avril 1957. (*Revue de l'Agence Yougoslave d'Information*.)
- UVALIC, La Gestion ouvrière des entreprises en Yougoslavie. (*Revue Internationale du Travail*, mars 1954.)
- Planification économique et gestion des entreprises en Yougoslavie. (*Bulletin Economique pour l'Europe*, vol. 10, n° 3.)

TABLE DES MATIERES

PRÉFACE	I
INTRODUCTION GENERALE	1
I. — Les antécédents idéologiques des nationalisations de 1944-1946	2
A) L'anti-étatisme	3
B) Les limites de cet anti-étatisme	4
II. — Les précédents	5
A) L'expérience française antérieure à 1939	5
1° Les relations entre l'Etat et les Offices	5
2° Les relations entre l'Etat et les Entreprises nationalisées avant 1939	8
3° Les relations entre l'Etat et la S.N.C.F.	9
B) Les précédents en droit étranger	10
1° L'expérience britannique avant 1939	10
2° Une expérience américaine : la Tennessee Valley Authority ..	12
3° L'expérience soviétique	14
III. — Le dilemme de 1944-1946 : Nationalisation industrielle et planification centralisatrice	17
A) Les postulats de la nationalisation industrialisée	17
1° L'anti-capitalisme	17
2° L'anti-étatisme	19
B) Nécessité d'une intervention de l'Etat	23
1° Le bon sens	24
2° L'intérêt politique	24
3° La planification	24
4° Les causes constitutionnelles	27
IV. — <i>Annonce du Plan</i>	29

PREMIERE PARTIE

LE DROIT DES CONTROLES	31
<i>Titre I^{er}. — LA NOTION DE CONTRÔLE</i>	33
CHAPITRE PREMIER. — <i>La signification du mot « contrôle »</i>	34
<i>Section I. — L'évolution du mot « contrôle » dans le langage courant</i>	35

§ 1. L'étymologie	35
§ 2. L'influence de la langue anglaise	35
<i>Section II. — L'évolution du mot « contrôle » dans le vocabulaire du droit administratif</i>	<i>37</i>
§ 1. Le « contrôle » avant la Constitution de 1946	38
§ 2. Le « contrôle » après la Constitution de 1946	39
§ 3. Signification actuelle du « contrôle »	40
 <i>CHAPITRE II. — Contrôle de droit privé et contrôle de droit public</i>	 <i>42</i>
<i>Section I. — Les contrôles de droit privé</i>	<i>42</i>
§ 1. Entreprises nationalisées et droit privé	43
§ 2. Les contrôles de la société anonyme	44
§ 3. Les sanctions de ce contrôle	45
<i>Section II. — Les contrôles de droit public</i>	<i>45</i>
§ 1. Les contrôles de droit public sur les particuliers	46
1° Le contrôle exercé sur des professions organisées	46
2° Le contrôle par le moyen de l'autorisation conditionnée	48
3° Le contrôle de la concession	49
4° Le contrôle des comités d'organisation	50
§ 2. Le contrôle des établissements publics industriels et commerciaux ..	51
a) Son but	51
b) Ses moyens	52
§ 3. Les sanctions des contrôles de droit public	53
<i>Section III. — L'inadaptation de ces formes de contrôle</i>	<i>54</i>
§ 1. Le contrôle de droit public et la bureaucratie	55
§ 2. L'inefficacité du contrôle de droit privé	56
 <i>CHAPITRE III. — Le contrôle de l'entreprise publique en droit comparé</i>	 <i>59</i>
<i>Section I. — Le contrôle de l'Etat sur l'entreprise publique en pays à régime économique libéral</i>	<i>60</i>
§ 1. Le contrôle de l'Etat sur les entreprises publiques aux U.S.A.	61
§ 2. Le contrôle de l'Etat sur les entreprises nationalisées dans les pays d'Europe occidentale	64
a) En Grande-Bretagne	64
b) En Autriche	67
c) Tendances générales	68
<i>Section II. — Le contrôle de l'Etat sur l'entreprise publique dans les pays à économie planifiée</i>	<i>68</i>
§ 1. Le contrôle de l'Etat sur l'entreprise nationalisée en Yougoslavie	70
a) Les pouvoirs de gestion	71
b) Les pouvoirs de contrôle	73
c) Les incertitudes actuelles	75
§ 2. La nouvelle conception du contrôle de l'entreprise nationalisée en U.R.S.S.	75
a) Les critiques du système antérieur à 1954	76
b) La définition actuelle du contrôle	77
1° Le contrôle supérieur du plan	77
2° Le contrôle de l'Etat	77
3° Les conséquences sur la gestion des entreprises	78
4° Les sanctions des contrôles	79

<i>Titre II. — L'ÉVOLUTION DES CONTRÔLES DE 1945 A 1959</i>	81
<i>CHAPITRE IV. — Les contrôles établis en 1944-1946</i>	83
<i>Section I. — Les contrôles de droit privé</i>	83
§ 1. Les Commissaires aux comptes	84
a) Organisation	84
b) Pouvoirs	84
§ 2. Désignation et révocation des administrateurs et des dirigeants	85
a) Les administrateurs	85
b) Le président-directeur général	86
§ 3. L'assemblée générale	87
§ 4. L'imitation des structures de droit privé en droit comparé	90
1° En Belgique	90
2° En Grande-Bretagne et dans le Commonwealth	90
3° En Irlande	91
<i>Section II. — Les contrôles de droit public</i>	91
§ 1. Le contrôle parlementaire	91
1° Caractères généraux	91
2° Moyens	92
§ 2. Le contrôle de la gestion économique et financière	93
§ 3. Les contrôles administratifs	94
a) Le maintien des contrôles antérieurs à la nationalisation	94
b) Les contrôles institués par les lois de nationalisation	95
§ 4. Les solutions retenues en droit comparé : le contrôle parlementaire ..	97
1° En Grande-Bretagne	97
2° Au Canada	97
3° En Belgique	98
4° En Italie	98
5° En Amérique latine	98
<i>Section III. — Les contrôles spéciaux imposés par la politique de planification</i> ..	98
§ 1. Le contrôle des investissements et des prix	99
§ 2. Le pouvoir d'instruction du ministre en droit comparé	100
1° En Grande-Bretagne	100
2° En Irlande	101
3° En Italie	101
<i>CHAPITRE V. — Les facteurs du renforcement des contrôles</i>	102
<i>Section I. — Les entreprises nationalisées et la politique</i>	102
<i>Section II. — Les résultats sociaux et financiers</i>	104
§ 1. Les grèves dans le secteur national	104
§ 2. Les déficits	106
<i>Section III. — La campagne d'opinion</i>	107
§ 1. Dans la presse	107
§ 2. Sur le plan parlementaire	108
<i>Section IV. — Les résultats sur le plan parlementaire</i>	112
§ 1. Le changement de majorité de 1947	112
§ 2. La loi du 17 août 1948	113
§ 3. Le contrôle des sociétés aéronautiques en 1949	113
§ 4. Les élections de 1951 et leurs conséquences	114

CHAPITRE VI. — <i>De l'entreprise nationalisée à l'entreprise publique. Le renforcement des contrôles de l'Etat, de 1947 aux décrets de 1953</i>		117
Section I. — Le renforcement des contrôles <i>a posteriori</i>		118
§ 1. La Commission de Vérification des Comptes des entreprises publiques		119
a) Organisation		119
b) Procédure		120
c) Mission		121
§ 2. Le contrôle des résultats des entreprises nationales par un organisme public à l'étranger		122
a) En Belgique		122
b) en Italie		123
c) Au Danemark		123
§ 3. La Cour de discipline budgétaire		123
a) Organisation		124
b) Rôle		124
Section II. — Renforcement du contrôle permanent		125
§ 1. Le contrôle parlementaire		126
a) Causes du renforcement du contrôle parlementaire		126
b) La nouvelle organisation du contrôle		127
1° La documentation automatique		127
2° Les Commissions des Finances		127
3° Les Sous-Commissions de contrôle		127
c) Les pouvoirs des Sous-Commissions		128
§ 2. Le contrôle du commissaire du Gouvernement et du contrôleur d'Etat		129
a) Les origines du contrôle permanent		129
b) Le dualisme du contrôle permanent dans les établissements publics de caractère industriel et commercial		130
1° Le commissaire du Gouvernement		132
2° Le contrôleur d'Etat et la mission de contrôle		133
§ 3. Les solutions de droit comparé		134
a) Le contrôle parlementaire par des organismes spécialisés		135
1° En Angleterre		135
2° Aux Etats-Unis		135
3° Au Saskatchewan (Canada)		135
b) Le contrôle administratif permanent		135
1° En Italie		136
2° En Belgique		136
Section III. — Etablissement de contrôle <i>a priori</i>		136
§ 1. Le contrôle des marchés		137
1° La Commission d'études des marchés		137
a) Organisation		137
b) Attributions		137
2° Les Commissions des marchés		137
a) Organisation		137
b) Attributions		138
3° L'intervention du contrôle d'Etat		138
§ 2. Le contrôle des opérations immobilières		139
1° Organisation du contrôle		139
2° Compétence		140
§ 3. Les contrôles <i>a priori</i> des décisions de l'entreprise publique en droit comparé		141
a) Le contrôle des opérations immobilières		141
1° Aux Pays-Bas		141

2° En Belgique	141
3° Au Danemark	141
b) Le contrôle des marchés	142
1° En Belgique	142
2° Au Costa Rica	142
<i>Section IV. — L'autorité directe de l'Etat sur l'entreprise nationalisée</i>	142
§ 1. Les modifications dans la composition des conseils d'administration	143
§ 2. Les interventions de l'Etat dans la gestion	145
a) Le contrôle des investissements	145
1° Contrôle parlementaire des investissements	145
2° Contrôle administratif des investissements	147
a) La Commission des Investissements	147
b) Les Commissions départementales des Investissements	148
b) Le contrôle des rémunérations du personnel	148
1° Création d'un organisme de coordination	148
2° Mission	149
<i>CHAPITRE VII. — Les incertitudes actuelles</i>	151
<i>Section I. — L'abrogation des décrets du 11 mai 1953</i>	152
<i>Sous-Section 1. — La campagne d'opinion pour une plus grande autonomie des entreprises nationalisées</i>	152
§ 1 La doctrine	152
§ 2. Les dirigeants des entreprises nationalisées	154
§ 3. L'opinion des industriels	156
§ 4. Campagne de presse	157
1° La critique du contrôle du ministre des Finances	157
2° La critique du contrôle de l'Etat en général	158
3° Les propositions de réforme	159
<i>Sous-Section 2. — Les réactions contre les décrets de 1953 au Parlement</i>	160
§ 1. La proposition Armengaud	160
a) Eléments de critique	160
b) Propositions de réforme	160
§ 2. La proposition Gazier	161
a) Les prises de position de la S.F.I.O.	161
b) La proposition de loi	162
§ 3. La loi du 3 avril 1955	163
a) Elaboration de la loi	163
b) Dispositif	163
<i>Section II. — L'aménagement des contrôles après la loi de 1955</i>	164
§ 1. Le contrôle économique et financier	165
§ 2. Renforcement du contrôle des marchés	165
§ 3. Le renforcement du contrôle parlementaire en 1955	166
a) L'avis du Conseil d'Etat du 18 mai 1954	166
b) Le renforcement du contrôle parlementaire	168
c) Réintégration des entreprises nationalisées dans le contrôle parlementaire budgétaire	170
§ 4. La nouvelle organisation des contrôles en 1958	171
a) L'affaiblissement du contrôle parlementaire	171
b) Le renforcement du contrôle de l'Exécutif	172
§ 5. L'évolution du contrôle parlementaire des entreprises nationales par le Select Committee britannique	174
<i>CONCLUSION PARTIELLE</i>	175

CHAPITRE VIII. — <i>Essai de définition de la notion de contrôle dans le droit des entreprises nationalisées</i>	175
Section I. — Les nuances de la notion de contrôle selon la nature des entreprises	176
§ 1. La distinction entre l'établissement public de caractère industriel et commercial et la société nationale	176
§ 2. La distinction entreprise à monopole-entreprise du secteur concurrentiel	178
Section II. — Les divers contrôles exercés sur une entreprise déterminée	179
§ 1. Contrôle <i>a priori</i> et contrôle <i>a posteriori</i>	179
a) Le contrôle <i>a posteriori</i>	180
b) Le contrôle <i>a priori</i>	181
§ 2. Contrôle épisodique et contrôle permanent	182
a) Le contrôle épisodique	182
b) Le contrôle permanent	182
c) Les deux types de contrôle permanent	183
§ 3. Contrôle et intervention dans la gestion	184

DEUXIEME PARTIE

LE FONCTIONNEMENT DES CONTROLES	187
Introduction	187
I. — La signification des textes	187
II. — Les éléments psychologiques du contrôle	188
III. — L'influence de ces éléments psychologiques	188
IV. — Plan de la seconde partie	190
 Titre I ^{er} . — LE CONTRÔLE DE L'ÉTAT SUR LA RÉGIE NATIONALE DES USINES RENAULT	191
Introduction. — La Régie Renault	191
A) Le statut	191
B) Les hommes	193
C) Les résultats économiques	194
 CHAPITRE IX. — <i>Les analogies avec l'entreprise privée</i>	195
Section I. — Le secret professionnel	195
§ 1. L'influence du secret professionnel sur les résultats d'une enquête concernant le contrôle de l'Etat sur la Régie Renault	196
a) Le problème soulevé	196
b) Essai d'interprétation	196
§ 2. Le secret professionnel et le contrôle parlementaire	198
a) Le secret professionnel dans l'avis du Conseil d'Etat du 18 mai 1954.	198
b) Le secret professionnel dans l'avis du Conseil d'Etat du 18 mai 1954.	198
c) Le fonctionnement des Sous-Commissions	200
Section II. — Les contrôles de droit privé	202
§ 1. Les Commissaires aux Comptes	202

§ 2. L'absence pratique de contrôle des salaires	203
a) L'évolution du problème de 1945 à 1953	203
b) L'application du décret de 1953	204
§ 3. Le contrôle des prix	206
 CHAPITRE X. — <i>Les analogies avec les autres entreprises nationalisées</i>	207
Section I. — L'exercice de la tutelle sur les représentants de l'entreprise	208
§ 1. La nomination du Président	208
§ 2. Le Conseil d'Administration	209
Section II. — Le contrôle <i>a posteriori</i>	211
§ 1. Le contrôle exceptionnel de l'article 9 de l'ordonnance de 1945	211
§ 2. Le contrôle de la Commission de Vérification des Comptes	211
Section III. — Les contrôles préalables	214
§ 1. Le contrôle des opérations immobilières	215
§ 2. La Régie Renault et le Plan	216
 Titre II. — LE CONTROLE DE L'ETAT SUR L'ELECTRICITÉ DE FRANCE	219
Introduction	219
I. — Les motifs de l'intervention de l'Etat	219
II. — L'intervention de l'Etat sur les organes dirigeants de l'E.D.F.	220
A) Le directeur général	220
B) Le Conseil d'administration	221
III. — Annonce du Plan	224
 CHAPITRE XI. — <i>Le contrôle a posteriori</i>	225
Section I. — Le contrôle <i>a posteriori</i> épisodique : le contrôle comptable	226
§ 1. Commissaires aux comptes et Commission de Vérification des Comptes.	226
a) Le problème posé	226
b) Essai de solution	227
§ 2. — La Commission de Vérification et le Contrôle d'Etat	228
a) La Commission et les problèmes techniques	228
b) La collaboration avec le Contrôle d'Etat	229
§ 3. Le travail accompli par la Commission de Vérification dans le contrôle de l'E.D.F. de 1948 à 1958	230
a) Les relations entre la Commission et l'E.D.F.	230
b) Les résultats du contrôle	231
1° Le contrôle comptable	231
2° Les observations sur la gestion	233
3° Les suggestions	234
Section II. — Le contrôle des Assemblées parlementaires	238
Sous-Section I. — Le contrôle des Sous-Commissions parlementaires	238
§ 1. La collaboration des Sous-Commissions et de la Commission de Vérification	239
§ 2. Coordination des travaux des deux Sous-Commissions	241
§ 3. Le résultat du contrôle des Sous-Commissions	243
a) La doctrine des Sous-Commissions	243
b) Les réalisations pratiques	244

<i>Sous-Section 2. — Le contrôle exercé par l'Assemblée Nationale et le Conseil de la République</i>	246
§ 1. Le contrôle du Parlement et les problèmes techniques	247
a) Politique et technique	247
b) Les conséquences sur le contrôle parlementaire de l'entreprise nationalisée	248
§ 2. Le contrôle parlementaire et la politique	250
a) Les attitudes respectives des deux Assemblées	250
b) L'influence de la politique dans l'exercice du contrôle parlementaire	251
§ 3. Le contrôle parlementaire et les questions de détail	252
a) Statistique des questions parlementaires sur la gestion de l'E.D.F.	252
b) Analyse de ces questions	252
 CHAPITRE XII. — <i>Le contrôle a priori</i>	255
<i>Section I. — Les contrôles a priori épisodiques</i>	255
§ 1. Justification des contrôles <i>a priori</i>	256
a) Le contrôle des opérations immobilières	256
b) Le contrôle des marchés	256
§ 2. Le contrôle des opérations immobilières	258
a) Organisation	258
b) Procédure	259
c) Sanctions	260
d) Les résultats pratiques	261
§ 3. Le contrôle des marchés	262
a) Organisation	262
b) Compétence	263
c) Fonctionnement	265
<i>Section II. — Le contrôle a priori permanent</i>	268
§ 1. Organisation du contrôle <i>a priori</i> permanent	268
a) Le contrôle d'Etat économique et financier	269
b) Le Commissaire du Gouvernement	270
§ 2. Les compétences respectives des deux contrôleurs	270
a) Les problèmes posés par le dualisme du contrôle	270
b) Les demandes de réforme	272
c) Le partage des attributions	273
§ 3. Le fonctionnement du contrôle <i>a priori</i> permanent	273
 CHAPITRE XIII. — <i>Les interventions de l'Etat dans la gestion de l'Electricité de France</i>	276
A) Les causes	276
B) L'importance de ces interventions pour l'entreprise	277
C) Les modalités	277
<i>Section I. — L'approbation de certaines décisions financières</i>	278
§ 1. L'approbation des états de prévisions et des bilans	278
a) L'évolution de la règle de droit	278
b) Le pouvoir d'approbation dans les faits	279
c) La place du pouvoir d'approbation dans la succession des contrôles.	279
§ 2. L'autorisation des emprunts	280
a) L'évolution de la règle de droit	280
b) Son application dans les faits	280

<i>Section II. — Le contrôle de l'Etat sur les rémunérations du personnel de l'E.D.F.</i>	281
§ 1. Le contrôle des salaires d'après les textes	281
a) L'évolution du contrôle de 1946 à 1953	282
b) Le décret du 9 août 1953	283
§ 2. Le fonctionnement réel du contrôle des salaires	283
a) Les exceptions apportées à l'application du décret de 1953	284
b) Les conséquences du contrôle sur la vie de l'entreprise	284
§ 3. Les projets de réforme	285
a) Les critiques	285
b) La réforme annoncée	286
<i>Section III. — Le contrôle des prix</i>	287
§ 1. Les causes de l'intervention de l'Etat dans la fixation des tarifs	287
a) Le droit de la concession	287
b) Les causes économiques	288
§ 2. Les résultats du contrôle des prix	288
a) L'influence du facteur politique dans la fixation des prix	288
b) Les conséquences sur la gestion de l'entreprise	289
c) Les conséquences sur l'économie du pays	289
<i>Section IV. — Le contrôle des investissements</i>	290
§ 1. La détermination des investissements à entreprendre	291
a) Elaboration du projet	291
1° La Commission de l'Energie	291
2° Le Conseil de Direction du Fonds de développement économique et social (ex-Commission des Investissements)	291
3° Le Parlement	292
b) La décision	293
§ 2. L'exécution de l'investissement	294
a) Le financement	294
b) La réalisation de l'opération	295
<i>CHAPITRE XIV. — Etude d'un cas-type : Le barrage de Roselend</i>	297
<i>Section unique.</i>	
§ 1. La décision de l'investissement	298
a) La décision du Commissariat au Plan	298
b) La décision du ministre des Finances	298
c) Le décret-programme	299
§ 2. Le financement de l'investissement	299
§ 3. Les contrôles préalables	300
a) Les contrôles dus au caractère de concessionnaire de l'entreprise.	300
b) Les contrôles propres à l'entreprise nationalisée	301
1° Le contrôle des opérations immobilières	301
1) Premier exemple : Commune de Beaufort	301
2) Deuxième exemple : Chute de La Bathie	303
2° Le contrôle des marchés	305
<i>CONCLUSION PARTIELLE</i>	309
<i>CHAPITRE XV. — Le problème des sanctions</i>	309
<i>Section unique.</i>	
§ 1. La sanction dans le contrôle <i>a priori</i> et dans le contrôle <i>a posteriori</i>	310
a) La sanction du contrôle <i>a priori</i>	310
b) La sanction du contrôle <i>a posteriori</i>	310

§ 2. Les sanctions appliquées à la suite du contrôle <i>a posteriori</i> sur les entreprises nationalisées	311
a) Les sanctions appliquées à la suite du contrôle parlementaire	311
b) Les sanctions appliquées à la suite du contrôle de la Commission de Vérification	313
CONCLUSION GENERALE	315
I. — Le manque d'objectifs précis	316
II. — Les moyens du contrôle	316
III. — Les résultats	319
ANNEXES :	
Annexe I. — Les contrôles de l'Etat sur l'Electricité de France (Organisation)	322
Annexe II. — Liste des interventions de l'Etat sur la gestion de l'E.D.F. ..	323
BIBLIOGRAPHIE	325
I. — Etudes internationales	325
II. — Ouvrages généraux sur le contrôle en France	326
III. — Extraits de revues, notes, documents sur le contrôle en France	327
IV. — Documents parlementaires et administratifs concernant le contrôle en France	331
V. — Principaux documents bibliographiques sur le contrôle à l'étranger ..	333
TABLE DES MATIÈRES	339

LIBRAIRIE GÉNÉRALE
DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

Paris — N° 651

Dépôt légal : 2^e trimestre 1959

Printed in France

IMPRIMERIE R. CAVILLON

25, Allée Emile-Cossonneau
Clichy-sous-Bois (Seine-et-Oise)

Typographie : R. VANÇON

N° 134

6-6-1959

